



Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.) asbl

Siège social : Bujumbura -Burundi * B.P.:3113 Bujumbura_Tél.:22 21 88 20

E-mail:oag@telema.bi Site [Web:www.oag.bi](http://www.oag.bi)

**Analyse de la problématique d'accès à l'information
administrative et aux services publics au Burundi**

Bujumbura, juin 2011

Remerciements

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le consultant, Monsieur Egide NIYONGABO pour son apport très précieux dans l'élaboration de l'analyse sur la problématique de l'accès à l'information administrative et aux services publics au BURUNDI en vue de contribuer à la promotion de la transparence dans l'accès au service sur base d'une information administrative publique cohérente et bien organisée.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de Pilotage et de lecture dont les noms suivent :

Monsieur Onesphore NDUWAYO, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Madame Gertrude KAZOVIYO, Vice-présidente de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Jean Bosco NZOSABA, Chargé de Communication à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Jean Marie Vianney KAVUMBAGU, Lecteur critique Indépendant;

Monsieur Evode NDAYIZIGIYE, Lecteur critique Indépendant.

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG « Développement et Paix» pour son appui financier qui a permis de réaliser ce travail.

Sommaire

n°	Matière	Page
	Remerciements.....	3
	Table des matières.....	5
	Les abréviations.....	9
	Résumé exécutif.....	11
0.	Introduction générale.....	23
0.1.	Contexte et justification.....	23
0.2.	Objectifs de l'analyse.....	25
0.3.	Méthodologie.....	25
0.4.	Articulation du rapport.....	25
	 Chapitre 1 : Considérations générales et théoriques sur l'accès à l'information administrative et aux services publics.....	 26
1.1.	Définition des concepts.....	26
1.2.	L'accès à l'information administrative et aux services publics comme droits fondamentaux de l'homme.....	28
1.2.1.	L'accès à l'information administrative.....	28
1.2.1.1.	Accès à l'information administrative et les instruments internationaux des droits de l'homme.....	29
1.2.1.2.	L'accès à l'information administrative et les instruments régionaux africains des droits de l'homme.....	30
1.2.1.3.	L'accès à l'information administrative dans les lois burundaises.....	31
1.2.2.	L'accès aux services publics.....	31
2.1.2.1.	L'accès aux services publics et les instruments internationaux des droits de l'homme.....	31
1.2.2.2.	L'accès aux services publics et les instruments régionaux africains des droits de l'homme.....	31
1.2.2.3.	L'accès aux services publics dans les lois burundaises.....	33

1.3.	Le contenu du droit d'accès à l'information et aux services publics.....	33
1.3.1.	L'accès à l'information administrative.....	33
1.3.2.	Accès aux services publics.....	36
	Chapitre 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquête	39
2.1.	Les informations administratives et services publics les plus sollicités par les usagers en général	39
2.2.	Les domaines et services les plus sollicités.....	39
2.3.	Le niveau de satisfaction des usagers.....	41
2.4.	La réaction des usagers.....	44
2.5.	Etat d'esprit de l'usager avant d'aller solliciter le service public ou l'information administrative.....	46
2.6.	Monnayage de l'accès à l'information administrative et aux services publics.....	47
	Chapitre 3 : L'accès et les entraves dans les secteurs sociaux de base : éducation, justice et santé.....	49
3.1.	L'accès et les entraves dans le secteur de l'éducation.....	49
3.1.1.	Au niveau des directions scolaires.....	50
3.1.1.1.	Informations administratives et services publics les plus sollicités.....	50
3.1.1.2.	Lesentraves.....	51
3.1.2.	Au niveau des cantons scolaires.....	54
3.1.2.1.	Informations administratives et services publics les plus sollicités.....	57
3.1.2.2.	Les entraves.....	57
3.1.3.	Au niveau de la direction provinciale de l'éducation (DPE)..	57
3.1.4.	Au niveau de l'administration centrale.....	60
3.1.4.1.	Informations administratives et services publics les plus sollicités.....	61

3.1.4.2.	Les entraves.....	62
3.1.4.3.	Fréquence des informations administratives et des services publics sollicités.....	64
3.2.	L'accès à l'information et aux services publics et ses entraves dans le secteur de la justice.....	66
3.2.1.	Informations administratives et services publics les plus sollicités.....	66
3.2.2.	Les entraves.....	62
3.2.2.1.	Au niveau des tribunaux de résidence.....	70
3.2.2.2.	Au niveau des tribunaux de Grande Instance.....	72
3.2.2.3.	Au niveau de la Cour d'Appel et de la Cour Suprême.....	74
3.3.	L'accès à l'information et aux services publics et ses entraves dans le secteur de la santé.....	77
3.3.1.	Les services les plus sollicités.....	77
3.3.1.1.	Les entraves.....	77
3.3.1.2.	Au niveau des centres de santé.....	78
3.3.1.3.	Au niveau des hôpitaux.....	82
3.3.1.4.	Au niveau des DPS et des districts de santé.....	83
	Chapitre 4 : Considérations générales sur les entraves.....	86
4.1.	Entraves d'ordre légal.....	86
4.2.	Entrave d'ordre administratif.....	94
4.3.	Entraves d'ordre socio-psychologique.....	99
	Conclusion générale et recommandations.....	102
	Bibliographie.....	107

Les abréviations

CDS	: Centre de santé
DAI	: Development Alternative Inc.
DPE	: Direction provinciale de l'éducation
DPS	: Direction provinciale de la santé
DUDH	: Déclaration universelle des droits de l'homme

LDGL	: Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs
OIT	: Organisation internationale du travail
ONU	: Organisation des Nations Unies
PIDCP	: Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	: Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels
PV	: Procès verbaux
TGI	: Tribunal de grande instance
TIC	: Technologies de l'information et de la communication
UA	: Union Africaine

Résumé exécutif

Contexte et justification

Au Burundi, l'information publique est déficitaire. Ce qui est à l'origine de l'inaccessibilité aux services généralement offerts par l'administration publique. Ainsi par exemple, le citoyen lambda se présente au poste de

police pour porter plainte d'une affaire civile de délimitation de propriété foncière. Le chef de poste le reçoit et se permet de lui infliger une amende ou tout simplement, il met en détention la partie accusée sans autre forme de procès. Tout le voisinage assiste à cela et ne constate rien d'anormal parce qu'il n'est pas informé sur les procédures élémentaires. L'administration ne lui a jamais expliqué du champ d'action de la police qui se limite au domaine pénal.

C'est dans ce contexte qu'il importe d'analyser l'état des lieux de l'accès à l'information administrative et aux services publics. Le choix porte sur trois secteurs essentiels de la vie du pays, à savoir l'éducation, la justice et la santé. Un tel choix se justifie par la place que ces trois domaines occupent aussi bien au niveau de la population qu'au niveau des pouvoirs publics.

En effet, la population est constamment en sollicitation de ces services de par leur importance dans la vie de tous les jours. Ce sont des domaines vitaux pour la population et dont la satisfaction est difficilement réalisable. L'accès à l'éducation pour tous est encore loin d'être réalisé. Il est de même de l'accès à la santé et à la justice.

Le Gouvernement du Burundi quant à lui, accorde une place importante à ces trois secteurs, surtout à l'éducation et à la santé. Ceci se traduit par la politique publique dans ces deux secteurs dont celle relative aux gratuités offertes, notamment pour les soins de santé des enfants moins de 5 ans et des soins de maternité, pour la scolarisation à l'école primaire ainsi que pour le volume des investissements dans la construction des infrastructures.

Le secteur de la justice est un domaine particulier au Burundi. Il est très sensible pour tout le monde, les dirigeants et les dirigés tous confondus, eu égard à l'histoire burundaise traversée par de nombreuses situations d'impunité qui ont conduit le pays dans de nombreux drame. Il est donc intéressant de l'analyser au même titre que les deux autres secteurs sur le plan de son accessibilité par tout le monde.

Il sied donc d'évaluer l'accès à l'information administrative et aux services publics dans les trois domaines à défaut de pouvoir le faire dans tous les secteurs. Les trois domaines sont représentatifs et les résultats obtenus sont, dans une certaine mesure, généralisables, étant donné qu'il est difficile d'appréhender tous les domaines.

Le citoyen a donc droit de savoir sur ses droits. L'administration a le devoir de lui expliquer. Il manque des mécanismes de le faire et des cadres légaux de référence pour que le citoyen utilisateur de l'information administrative et demandeur des services publics puisse le faire valoir à qui de droit chaque fois qu'il est dans le besoin. Un climat d'ignorance s'est établi et parfois, l'agent public et l'utilisateur de l'information et des services ne savent pas la référence et ce qui devrait être comme référence.

C'est donc une situation inconfortable, parfois indicible, dans laquelle l'agent public et l'utilisateur sont victimes, chacun à son niveau. Tout le monde est consommateur de l'information administrative et des services publics. Ceci est remarquable dans les trois domaines d'études.

Un état des lieux dans les trois secteurs est un indicateur de la réalité des autres secteurs, car ils ne sont pas isolés mais par contre, ils s'imbriquent dans l'armature nationale de l'administration publique. Tous les secteurs sont en interaction et celle-ci manque d'outils régulateurs comme la loi générale sur l'accès à l'information administrative et aux services publics. L'état des lieux permet de dégager les services les plus sollicités dans les trois secteurs ainsi que les entraves possibles qu'on y rencontre.

Une telle étude qui fait l'état des lieux est en outre un indicateur de la qualité de la gouvernance du pays en ce sens qu'il traduit le niveau de transparence dans la gestion des affaires publiques, mais aussi le niveau de redevabilité des gestionnaires de l'information administrative et des services publics. Il est donc impérieux qu'on sache l'état de l'accès au droit à l'information administrative et aux services publics.

Cette analyse devrait donc passer en revue certaines considérations générales théoriques sur l'accès à ce droit, l'état des lieux des services les

plus sollicités dans les secteurs de l'éducation, la justice et la santé ainsi que les entraves qu'on rencontre.

L'objectif de l'analyse

L'objet de cette analyse est de contribuer à la promotion de la transparence dans l'accès au service public sur base d'une information administrative publique cohérente et bien organisée.

Méthodologie

La méthodologie empruntée pour réaliser cette étude repose essentiellement sur le travail documentaire et sur les enquêtes de terrain. Les enquêtes ont porté sur 10 communes réparties en 3 provinces.

Constatations

L'analyse de la problématique d'accès à l'information et aux services publics a dégagé les constatations suivantes :

L'accès à l'information administrative et aux services publics est aujourd'hui consacré comme un droit fondamental pour tout usager. Les textes internationaux et régionaux l'ont érigé en droit fondamental de l'homme depuis quelques décennies. Néanmoins, sa mise en œuvre est encore balbutiante par rapport aux autres droits dans certains pays.

L'accès à l'information administrative et aux services publics comme droits fondamentaux de l'homme est à la fois une exigence citoyenne qui prend forme de plus en plus en Afrique après l'avoir été en Occident. Un cadre normatif se met en place petit à petit pour renforcer les démocraties grâce à la Charte du Service Public en Afrique et à la Charte Africaine des Valeurs et Principes du Service Public et de l'Administration en Afrique.

L'accès aux services publics est également un droit fondamental consacré par les instruments internationaux et régionaux ainsi que la constitution burundaise comme le droit à l'information administrative. Le contenu de ces deux droits est récemment intégré dans les législations nationales. En 1990, il n'y avait que 13 Etats qui avaient une législation favorisant l'accès à la diffusion et la communication des informations administratives. 20 ans plus tard, ils sont plus 70 à avoir intégré la gestion d'information administrative dans leurs lois.

L'accès à l'information administrative est un moyen de participer à la vie de la communauté ou du pays et un indicateur du niveau de la gouvernance. Il permet l'exercice de l'influence sur les décisions de la puissance publique, surtout en rapport avec les services publics dont l'utilisateur a le plus besoin. Il manque beaucoup un cadre légal pour mettre en œuvre cette sorte de « profession de foi » aussi bien au Burundi que dans beaucoup de pays africains. L'Afrique du Sud est le meilleur à avoir une loi très progressiste en la matière.

Quant au contenu du service public, il se retrouve dans la mission générale ou prestation particulière due par l'Etat à tous les usagers. Il procède au départ du mythe légitimant l'Etat-Léviathan qui pourvoit à tous les besoins des usagers à travers ses propres institutions, mais l'évolution de ce mythe s'est évanouie avec la démocratie moderne qui limite la dictature des institutions légitimes prétendant agir au nom de l'intérêt général. Celui-ci doit composer avec les intérêts particuliers dont l'harmonie entre les deux, fait l'intérêt général lui-même. Le service public, à travers la puissance publique étatique, se remarque également dans les structures décentralisées de l'Etat à travers des services publics de proximité. Le citoyen étant ici usager bénéficiaire-contribuable. Ce qui lui donne le sauf-conduit d'exiger le service public à l'Etat ou à ses agents.

Pour les informations administratives et services publics les plus sollicités par les usagers en général, l'analyse les regroupe dans 4 catégories :

Les domaines et services les plus sollicités, les ministères les plus sollicités, le niveau de satisfaction des usagers, les réactions des usagers et l'état d'esprit de l'utilisateur avant d'aller solliciter le service public ou l'information administrative.

Les domaines et services les plus sollicités : Il s'agit des services et informations judiciaires (24,60 %), divers services et informations scolaires (18,25 %), informations et services d'Etat civil (18,25 %), informations et services d'ordre médical (15,87 %), état de dossiers à la fonction publique (4,76%). Quant aux ministères les plus sollicités, il s'agit des ministères en charge de la justice (23,89 %), de la santé publique (22,64 %), de l'éducation primaire et secondaire (15,72 %), de l'intérieur (15,09 %), de la sécurité publique (13,20 %) et de la fonction publique (9,43 %).

Un tel classement des services ou domaines et des ministères les plus sollicités est un indicateur sur les véritables besoins de la population. Les trois ministères sous étude viennent en tête des sollicitations. Il est également indicateur des besoins de la population ou usager.

Pour le niveau de satisfaction des usagers, ceux qui sont souvent satisfaits représentent 31,73 %, quelques fois satisfaits 49,03 % et jamais satisfaits 19,23 %. Chaque groupe a donné les raisons de sa satisfaction ou de son insatisfaction. Les réactions des usagers sont variables : l'abandon (25,71 %), recours à l'autorité hiérarchique (34,26 %), à la corruption (25,71 %) et à un tiers (14,28 %). De telles réactions déterminent le comportement de l'utilisateur qui se prépare à aller solliciter un service ou information (état d'esprit de l'utilisateur avant d'aller solliciter le service public ou l'information administrative). Il y en a qui sont sûrs de réussir sans difficultés (42,20 %),

d'autres qui se préparent à corrompre (30,13 %) ou à recourir à l'intervention d'une tierce personne (24,65 %).

Dès lors, l'on constate une tendance au monnayage de l'information et des services publics. Les informations et services les plus monnayés sont : les places de redoublement d'un élève (33,78 %), demandes d'attestations (25,67 %), dossiers judiciaires (20,27 %), mutations de service (8,10 %), octroi de parcelles (6,75 %) et régularisation à la fonction publique (5,40 %).

On constate de manière globale que l'accès à l'information administrative et aux services publics est handicapé par le phénomène de corruption. On constate que ces services sont ceux dont la population a le plus besoin en plus des services de la santé.

Au niveau des entraves dans les secteurs sociaux de base : Education, justice et santé, la même situation vue ci-haut se remarque.

Au niveau de l'éducation, les services les plus sollicités et récurrents à tous les niveaux sont notamment la demande d'emploi (32,38 %), redoublements, transferts et réorientations scolaires (27,10 %), dossiers des salaires (19,03 %), documents administratifs scolaires (18,06 %), demande de mutations (13,01 %) et documents administratifs des personnels et leur suivi (12,51 %). Tous ces services et informations les plus sollicités, récurrents et constants représentent en moyenne 20,34 %. Les demandeurs sont en général les parents d'élèves et les lauréats candidats à l'enseignement qui représentent à eux seuls 63,50 %. Le reste des usagers étant les agents publics, à savoir les personnels de l'enseignement. Ils représentent environ 26,10 %.

Pour les entraves, on constate que les entraves qui occupent le haut du pavé sont l'indisponibilité des autorités et les difficultés d'avoir une audience (29,55 %) et la corruption (27,31 %). Elles sont signalées sans exception à

tous les quatre niveaux considérés (direction scolaire, canton scolaire, DPE et administration centrale). Les autres entraves qui se retrouvent à tous les quatre niveaux sont le mauvais accueil (9,02 %) et l'appartenance politique (8,48 %). Les autres entraves se retrouvent à deux niveaux seulement.

Au niveau de la justice, les informations administratives et services publics les plus sollicités à tous les niveaux sont : porter plainte ou appel de jugements (7,81 %), état d'avancement des dossiers (11,50 %) et demande d'audiences (5,09 %). Les autres sollicitations récurrentes viennent au moins à trois niveaux. Il s'agit des procès-verbaux des jugements (6,44 %) qu'on retrouve uniquement aux TGI et aux tribunaux de résidence.

Les juridictions de base ou tribunaux de résidence sont les plus sollicitées parce qu'elles sont les plus proches des bénéficiaires. La cour suprême reçoit relativement plus de sollicitations que la cour d'appel.

Quant aux entraves, de manière générale, les plus récurrentes dans les juridictions sont : la corruption, la lenteur des dossiers, les difficultés d'avoir des audiences, la longue distance, la remise des audiences très éloignées, la lenteur des dossiers et la lenteur dans l'exécution des jugements. Les plus récurrentes et qui reviennent à au moins trois niveaux sont la corruption 41,95 % dans les tribunaux de résidence, 30,55 % dans les TGI et 13,2 % dans les cours d'appel et à la cour suprême considérées ensemble. La lenteur des dossiers a été soulignée à tous les niveaux des juridictions considérés avec 15,38 % dans les tribunaux de résidence, 14,44 % dans les TGI et 24,52 % dans les cours d'appel et à la cour suprême.

Dans le domaine de la santé, les services et les informations administratives les plus sollicités sont : consultations médicales (40,39 %), examens de laboratoires (16,22 %), information et consultations/VIH-SIDA/femmes enceintes (14,01 %) et médicaments (11,87 %). A noter la particularité du secteur de la santé où il existe au niveau des DPS des informations et

services dont les bénéficiaires sont presque exclusivement des agents publics ou ceux qui veulent le devenir. Les services qui y sont offerts sont spécifiques par rapport à ceux offerts à d'autres niveaux. Il s'agit des services : demande d'emploi (36,19 %), mutations (29,44 %), approvisionnement (23,92 %), renseignements sur les dossiers des personnels (9,81 %) et renseignements généraux sur des projets (0,61 %).

Les entraves à l'accès à l'information et aux services médicaux sont les mêmes dans les structures de santé. Néanmoins, eu égard aux usagers qui sont à la fois des personnes externes et internes à ces structures, l'approche de l'analyse de la situation de l'accessibilité à ce droit varie selon la catégorie dans laquelle on se trouve. L'insuffisance ou le manque de médicaments dans certains cas est l'entrave la plus avancée et qui est dans les proportions de 30,43 % au niveau des CDS tandis que l'indisponibilité des soignants vient en deuxième position avec 20,28 % suivie de l'éloignement du CDS avec 15,94 % et l'insuffisance ou le manque de médicaments (14,49 %) et en fin les problèmes d'hospitalisation (10,14 %).

Au niveau des hôpitaux, on y rencontre quasi les mêmes problèmes, à savoir : insuffisance ou manque de médecins (21,15 %), éloignement des hôpitaux (19,87 %), insuffisance ou manque de matériels (18,58 %), médicaments très chers (15,38 %), retards dans le règlement des créances (13,46 %), mauvais accueil (1,53 %), manque à gagner pour le paiement des frais d'indigents (9,61 %) et les patients maltraités et malmenés par les infirmiers (3,2 %).

Quant aux DPS, il s'agit d'un niveau où les usagers sont en général des agents publics. Les services sollicités sont d'ordre administratif. Pour les entraves, il s'agit de: indisponibilité des autorités (31,37 %), rendez-vous éloignés dans le temps (23,52 %), corruption (30,39 %), inaccessibilité (4,90 M), lenteur dans le traitement des dossiers (5,88 %) et mutations loin de la famille (3,92 %).

Au niveau des considérations générales sur les entraves constatées, on remarque l'inexistence du cadre légal relatif à l'accès aux services publics ainsi que le cadre légal de l'accès à l'information administrative. Ceci se traduit par l'absence de réglementation de l'accès à l'information administrative, le manque d'un cadre normatif et réglementaire qui oriente les usagers et les pourvoyeurs de l'information administrative, le manque de manière générale de service chargé de la communication, la gestion de l'information qui est d'ordre pratique, etc. La loi sur la presse est le seul cadre bien explicite en matière d'accès à l'information, bien qu'elle soit spécifique et spécialisée tandis que la loi sur les archives au Burundi est inopérante.

Les autres entraves sont d'ordre administratif sous les aspects des services publics et de l'information administrative. Quant aux entraves psychosociales, elles sont entre autres la méfiance à l'égard des agents publics, la culture de l'intermédiaire, la résignation, la culture « monarchiste », l'astuce du « secret professionnel », l'intériorisation de la force de l'information comme pouvoir, etc.

Recommandations

Au Gouvernement:

- Promulguer une loi générale sur l'accès à l'information et une loi générale sur l'accès aux services publics ;
- Ratifier tous les instruments de mise en œuvre du droit à l'information administrative et aux services publics ;
- Rendre obligatoire le guide administratif dans les grandes administrations et les administrations centrales ;
- Rendre obligatoire l'affichage dans toutes les administrations publiques, à la portée des usagers, la liste des services rendus et les conditions d'accès, les horaires et programmes annuels ainsi que les guides d'orientation ;
- Afficher systématiquement dans tous les services publics les délais de traitement des dossiers introduits et indiquer leurs dates butoirs ;
- Renforcer les mécanismes de contrôle interne de l'administration publique en vue de lutter contre la corruption et promouvoir l'accès à l'information administrative et aux services publics ;
- Instituer obligatoirement le service d'information et d'orientation ainsi que l'organisation et l'archivage systématique dans les administrations publiques ;
- Actualiser et moderniser la loi sur les archives nationales et doter les moyens nécessaires à ce service ;
- Organiser des campagnes de sensibilisation sur l'importance des archives dans les administrations tant publiques que privées ;

- Promulguer une loi sur l'obligation de rendre compte par les administrations publiques pour mettre en œuvre la déclaration de services aux citoyens ;
- Réviser la loi n° 1/12 avril 2006 portant mesures de prévention et de lutte contre la corruption et des infractions connexes, et intégrer la dimension d'accès à l'information et aux services publics ;
- Créer l'e-government et rendre obligatoire la construction des sites web pour tous les ministères et autres grands services publics les plus sollicités ;
- Commander une étude sur l'institution du guichet unique dans les administrations et sa généralisation dans les services publics ;
- Instituer le traitement en ligne des dossiers administratifs pour réduire les risques de corruption et permettre aux usagers de suivre en ligne leurs dossiers ;

Aux usagers:

- Exiger la jouissance de leurs droits en matière d'accès à l'information administrative et aux services publics ;
- Exiger aux agents publics de leur rendre compte ;
- S'impliquer dans le suivi de la gouvernance nationale et communautaire ainsi que dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation ;

A la société civile:

- S'engager à promouvoir l'accès à l'information administrative et aux services publics par la sensibilisation du public ;
- Faire le monitoring des violations du droit d'accès à l'information administrative et aux services publics ;

- S'engager à mener un plaidoyer sur la ratification des instruments de promotion du droit à l'information administrative et aux services publics;
- Servir d'exemple dans la gouvernance des organisations de la société civile par la promotion de l'accessibilité de l'information et des services de leur compétence ;

Aux partenaires du Burundi:

- Aider le Burundi dans ses efforts de réformes administratives et de décentralisation pour rendre accessibles l'information administrative et les services publics ;
- Aider le Burundi à ratifier les instruments internationaux et à les mettre en œuvre afin de promouvoir l'accès à l'information administrative et aux services publics ;
- Soutenir le Burundi dans ses efforts de modernisation de l'accès à l'information en général par les technologies de l'information et de la communication afin de rendre accessibles l'information administrative et les services publics.

0. Introduction générale

0.1. Contexte et justification

Au Burundi, l'information publique est déficitaire. Ce qui est à l'origine de l'inaccessibilité aux services généralement offerts par l'administration publique. Ainsi par exemple, le citoyen lambda se présente au poste de police pour porter plainte d'une affaire civile de délimitation de propriété foncière. Le chef de poste le reçoit et se permet de lui infliger une amende ou tout simplement, il met en détention la partie accusée sans autre forme de procès. Tout le voisinage assiste à cela et ne constate rien d'anormal parce qu'il n'est pas informé sur les procédures élémentaires. L'administration ne lui a jamais expliqué du champ d'action de la police qui se limite au domaine pénal.

C'est dans ce contexte qu'il importe d'analyser l'état des lieux de l'accès à l'information administrative et aux services publics. Le choix porte sur trois secteurs essentiels de la vie du pays, à savoir l'éducation, la justice et la santé. Un tel choix se justifie par la place que ces trois domaines occupent aussi bien au niveau de la population qu'au niveau des pouvoirs publics.

En effet, la population est constamment en sollicitation de ces services de par leur importance dans la vie de tous les jours. Ce sont des domaines vitaux pour la population et dont la satisfaction est difficilement réalisable. L'accès à l'éducation pour tous est encore loin d'être réalisé. Il est de même de l'accès à la santé et à la justice.

Le Gouvernement du Burundi quant à lui, accorde une place importante à ces trois secteurs, surtout à l'éducation et à la santé. Ceci se traduit par la politique publique dans ces deux secteurs dont celle relative aux gratuités offertes, notamment pour les soins de santé des enfants moins de 5 ans et

des soins de maternité, pour la scolarisation à l'école primaire ainsi que pour le volume des investissements dans la construction des infrastructures.

Le secteur de la justice est un domaine particulier au Burundi. Il est très sensible pour tout le monde, les dirigeants et les dirigés tous confondus, eu égard à l'histoire burundaise traversée par de nombreuses situations d'impunité qui ont conduit le pays dans de nombreux drame. Il est donc intéressant de l'analyser au même titre que les deux autres secteurs sur le plan de son accessibilité par tout le monde.

Il sied donc d'évaluer l'accès à l'information administrative et aux services publics dans les trois domaines à défaut de pouvoir le faire dans tous les secteurs. Les trois domaines sont représentatifs et les résultats obtenus sont, dans une certaine mesure, généralisables, étant donné qu'il est difficile d'appréhender tous les domaines.

Le citoyen a donc droit de savoir sur ses droits. L'administration a le devoir de lui expliquer. Il manque des mécanismes de le faire et des cadres légaux de référence pour que le citoyen utilisateur de l'information administrative et demandeur des services publics puisse le faire valoir à qui de droit chaque fois qu'il est dans le besoin. Un climat d'ignorance s'est établi et parfois, l'agent public et l'usager de l'information et des services ne savent pas la référence et ce qui devrait être comme référence.

C'est donc une situation inconfortable, parfois indicible, dans laquelle l'agent public et l'usager sont victimes, chacun à son niveau. Tout le monde est consommateur de l'information administrative et des services publics. Ceci est remarquable dans les trois domaines d'études.

Un état des lieux dans les trois secteurs est un indicateur de la réalité des autres secteurs, car ils ne sont pas isolés mais par contre, ils s'imbriquent dans l'armature nationale de l'administration publique. Tous les secteurs sont en interaction et celle-ci manque d'outils régulateurs comme la loi générale sur l'accès à l'information administrative et aux services publics. L'état des lieux permet de dégager les services les plus sollicités dans les trois secteurs ainsi que les entraves possibles qu'on y rencontre.

Une telle étude qui fait l'état des lieux est en outre un indicateur de la qualité de la gouvernance du pays en ce sens qu'il traduit le niveau de transparence dans la gestion des affaires publiques, mais aussi le niveau de redevabilité des gestionnaires de l'information administrative et des services publics. Il est donc impérieux qu'on sache l'état de l'accès au droit à l'information administrative et aux services publics.

Cette analyse devrait donc passer en revue certaines considérations générales théoriques sur l'accès à ce droit, l'état des lieux des services les plus sollicités dans les secteurs de l'éducation, la justice et la santé ainsi que les entraves qu'on rencontre.

0.2. Objectif de l'analyse

L'objet de cette analyse est de contribuer à la promotion de la transparence dans l'accès au service public sur base d'une information administrative publique cohérente et bien organisée.

0.3. Méthodologie

La méthodologie empruntée pour réaliser cette étude repose essentiellement sur le travail documentaire et sur les enquêtes de terrain. Les enquêtes ont porté sur 10 communes réparties en 3 provinces.

0.4. Articulation du rapport

Le rapport de cette analyse passe en revue le contexte, les objectifs de l'étude et la méthodologie avant d'aborder le sujet proprement dit. Le rapport fait ensuite certaines considérations générales théoriques sur l'accès à ce droit, l'état des lieux des services les plus sollicités dans les secteurs de l'éducation, la justice et la santé ainsi que les entraves qu'on rencontre. De cet état des lieux, l'analyse en tire les considérations générales ou les constats généraux faits sur les principales entraves et qui se déclinent à

trois niveaux légal, administratif et socio-psychologique. Enfin, l'analyse se termine par une série de recommandations.

Chapitre 1 : Considérations générales et théoriques sur l'accès à l'information administrative et aux services publics

L'accès à l'information administrative et aux services publics est aujourd'hui consacré comme un droit fondamental pour tout usager. Les textes internationaux et régionaux l'ont érigé en droit fondamental de l'homme depuis quelques décennies. Néanmoins, sa mise en œuvre est encore balbutiante par rapport aux autres droits dans certains pays. Ces notions elles-mêmes ne sont pas encore suffisamment encrées dans le droit interne des Etats malgré l'adhésion à des instruments internationaux les consacrant.

1.1. Définition des concepts

Pour appréhender ce sujet, il convient de donner d'abord quelques précisions sur la compréhension de quelques concepts qui portent sur le sujet. Voici alors quelques définitions des termes.

Pour comprendre la notion « *information administrative* », l'on doit le faire par rapport à son producteur et gestionnaire qu'est « *l'administration* ». En effet, l'administration revêt deux significations différentes.

D'une part, « si on s'attache à la fonction de l'administration (définition fonctionnelle), le mot désigne l'ensemble des activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population (ordre public, marché des services publics...), tels qu'ils sont définis à un moment donné par l'opinion publique et le pouvoir politique. Il s'écrit alors avec un petit « a ». Mais, si on s'attache à son organisation (définition organique), il désigne l'ensemble des personnes morales (Etat, collectivités territoriales, établissement public...) et physiques (fonctionnaires, contractuels...) qui

accomplissent ces activités ¹». Le mot administration s'écrit alors avec un grand « A ».

Le terme « *information* » signifie l'action d'informer, de s'informer. C'est un renseignement obtenu de quelqu'un sur quelque chose ou encore un « élément de connaissance susceptible d'être codé pour être conservé, traité ou communiqué ». L'information ou *data* est une donnée, « un élément de connaissance perceptible par les sens humains et capable d'apporter le savoir ²».

Le terme « *information administrative* » désigne par conséquent toute information en provenance de l'administration comprise sous les deux acceptions ci-haut.

Notion de service public

La notion de « *service public* » signifie « une mission générale ou une prestation particulière qui est due par l'Etat à tous les citoyens appelés usagers³ ». Par extension, l'ensemble des services publics définit les fonctions de l'Etat dont l'autorité publique assure la mise en œuvre. C'est donc l'ensemble des activités exercées « par ou pour le compte de la puissance publique dans le but de satisfaire une demande sociale considérée comme devant être disponible pour tous ⁴».

Notion d'accès

Le terme « *accès* » quant à lui « désigne à la fois une possibilité (un droit) et une voie, c'est-à-dire un ensemble de procédures et de conditions matérielles permettant l'exercice effectif de ce droit ⁵». Il s'agit donc ici de

¹ www.vie-publique.fr

² Oswald Vital PADONOU ; *Problématique d'accès à l'information administrative au Bénin*; Mémoire, Université d'Abomey-Calavi, 2006

³ http://fr.wikipedia.org/wiki/Service_public

⁴ Idem

⁵ François Rangeon, *L'accès à l'information administrative* ; Université de Toulouse I : www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/21/rangeon2.pdf

l'accès de l'utilisateur au droit à l'information administrative et aux services publics.

Notion d'utilisateur

On comprend par « *usager* », l'utilisateur ou toute personne physique ou morale ayant recours aux prestations d'un service public, selon la définition de la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration en Afrique, article 1^{er}. C'est une personne qui utilise un service public.

1.2. L'accès à l'information administrative et aux services publics comme droits fondamentaux de l'homme

1.2.1. L'accès à l'information administrative

L'accès à l'information et aux services publics est une exigence citoyenne qui prend forme de plus en plus en Afrique après l'avoir été en occident. Un cadre normatif se met en place petit à petit pour renforcer les démocraties. Une vision continentale de l'information administrative et du service public s'est dégagée lentement notamment avec la Charte du Service Public en Afrique⁶ et la Charte Africaine des Valeurs et Principes du Service Public et de l'Administration en Afrique⁷.

L'accès à l'information administrative et aux services publics est un droit fondamental consacré par divers instruments internationaux et régionaux. Il convient de souligner cependant que le droit d'accès au service public n'est pas directement souligné dans la Déclaration Universelle des Droits de l'homme et dans les deux pactes internationaux. Ce qui laisse penser que ce droit est relativement récent en ce qui est des normes internationales.

⁶ Charte adoptée par la 3^{ème} Conférence Panafricaine des Ministres de la Fonction Publique, tenue les 5-6 février 2001 à Windhoek, en Namibie.

⁷ Charte adoptée par la 15^{ème} Session Ordinaire du Sommet de l'Union Africaine du 19 au 27 juillet à Kampala, Ouganda.

C'est depuis une décennie que les nations sont en train de le développer dans des conventions régionales, notamment en Afrique⁸.

Accès à l'information administrative et les instruments internationaux des droits de l'homme

L'accès à l'information de manière générale est inscrit dans les textes internationaux et régionaux. Il s'agit notamment de:

- La Déclaration universelle des droits de l'homme en son article 19 qui stipule que :

« Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 19 qui stipule :

« 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

⁸ Les deux chartes y relatives datent de la décennie 2000-2010.

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique ».

- La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement est consacrée en grande partie à l'information administrative.

L'accès à l'information administrative et les instruments régionaux africains des droits de l'homme

- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en son article 9 confirme ce droit en ces termes :

« 1. Toute personne a droit à l'information

2. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements ».

- La Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration en Afrique exige en son article 6 aux Etats qu'ils :

« 1. Tiennent à disposition les informations nécessaires sur les procédures et formalités relatives aux prestations de service de la Fonction Publique

2. Informent les citoyens de toute décision prise à leur sujet, des raisons de cette décision, en indiquant les voies de recours qui s'offrent à eux pour contester la décision.

3. Mettent en place ou renforcent des structures de réception et d'information des usagers pour les aider à accéder aux services et à enregistrer leur point de vue, suggestions et réclamations.

4. S'assurent que les documents destinés aux utilisateurs sont rédigés dans un langage simple et accessible ».

- La Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique qui a été adoptée par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples en 2003 stipule que :

« Les organes publics gardent l'information non pour eux mais en tant que gardiens du bien public et tout le monde a le droit d'accéder à cette information, sous réserve de règles définies et établies par la loi ».

L'accès à l'information administrative dans les lois burundaises

- La constitution du Burundi elle-même l'indique en son article 19:

« Les droits et devoirs proclamés et garantis, entre autres, par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi ».

Le droit à l'information administrative est sous-entendu contenir dans ces différentes conventions internationales. Il manque une loi générale d'internalisation de ce droit.

- Décret-loi n° 100/49 du 14 mars 1979 portant création du dépôt légal des archives de la République du Burundi. C'est une loi spécialisée consacrée totalement aux archives nationales et à leur accès.
- La loi n°1/25 du 25 novembre 2003 régissant la presse au Burundi. C'est également une loi spécialisée consacrée à l'information et à son accès dans le cadre spécifique de la presse.

1.2.2.. L'accès aux services publics

L'accès aux services publics et les instruments internationaux des droits de l'homme

- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) stipule en son article 25 que : *« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :*

1. *de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire des représentants librement choisis;*
2. *de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;*
3. *d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».*

Cette disposition qui émane de la DUDH (article 21) est très spécifique à l'accès aux services publics en tant que droit au travail. Celui-ci est davantage développé dans les conventions de l'OIT.

L'accès aux services publics et les instruments régionaux africains des droits de l'homme

- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est la première en Afrique à l'explicitier en son article 13 en ces termes :

« ... 2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leurs pays.

3. Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi ».

- La Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration en Afrique lui est totalement consacrée

- La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance en son article 3 portant sur les principes stipule :

« ... 7. La participation effective des citoyens aux processus démocratiques et de développement et à la gestion des affaires publiques.

8. La transparence et la justice dans la gestion des affaires publiques ... »

L'accès aux services publics dans les lois burundaises

La constitution du Burundi préconise en son article 16 que :

« Le Gouvernement burundais doit être composé de sorte que tous les burundais y soient représentés et qu'il les représente tous ; que chacun ait des chances égales d'en faire partie, que tous les citoyens aient accès aux services publics et que les décisions et les actions du Gouvernement recueillent le plus large soutien possible ».

Il n'existe pas de lois spécifiques à l'accès aux services publics au Burundi.

1.3. Le contenu du droit d'accès à l'information administrative et aux services publics

L'accès à l'information administrative

La législation sur l'accès à l'information administrative est récente de par le monde. En 1990, il n'y avait que 13 Etats qui avaient une législation favorisant l'accès à la diffusion et la communication des informations administratives. 20 ans plus tard ils sont plus 70 à avoir intégré la gestion d'information administrative dans leurs lois⁹.

L'accès à l'information administrative est un moyen de participer à la vie de la communauté ou du pays. C'est un indicateur du niveau de la gouvernance. La libre circulation des informations entre l'administration publique et les usagers traduit également le niveau de transparence ainsi que le degré de participation des citoyens ou usagers à la gouvernance. Elle est en somme une des caractéristiques d'une société démocratique.

⁹ www.oboulo.com/summary?id=122846 ; Le droit du citoyen d'accéder à l'information administrative

L'accès à l'information administrative permet l'exercice de l'influence sur les décisions de la puissance publique, surtout en rapport avec les services publics dont l'usager a le plus besoin. La fluidité de l'information entre l'usager et l'administration publique crédibilise les instances décisionnelles dans leur politique publique en ce sens qu'elles doivent décider en tenant compte des besoins et opinions des différentes composantes de la communauté ou du pays. Les usagers participent par là à la gouvernance communautaire ou nationale.

La politique de décentralisation, notamment celle entreprise au Burundi, a besoin de rendre fluide l'information administrative, surtout celle relative aux collectivités locales, pour faire participer les citoyens à la gouvernance locale et, par là au développement communautaire et à la démocratisation à la base. En effet, la population pourrait participer directement à la formulation et à la mise en œuvre des politiques communautaires qui la concernent.

L'information administrative est fortement liée à l'accès aux services publics (article 6 de la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration en Afrique). Ce qui manque beaucoup est généralement un cadre légal pour mettre en œuvre cette sorte de « profession de foi ». En outre, cela est généralement contrarié, aussi bien au Burundi qu'ailleurs en Afrique, par le principe de la confidentialité des documents et informations en possession par l'agent public. Par ce principe on se verra refuser tout accès à l'information administrative au motif qu'il s'agit d'un secret d'une confidentialité. Ce qui est reconnu par la même Charte (*article 11, al 4 et 5*).

Ces dispositions peuvent rendre caduque l'esprit de promouvoir l'accès à l'information administrative sous prétexte de confidentialité. Dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la justice, il existe diverses matières qui sont soumises au secret de confidentialité. Elles sont légalement couvertes par les lois et règlements. Ce sont notamment les cas couverts par les règlements scolaires dont les délibérations, les dossiers en phase pré juridictionnelles, le secret médical, etc. Dans d'autres ministères, la pratique est également de mise.

Ce n'est pas le propre du Burundi. Beaucoup de pays africains font la même chose et vont même plus loin. Voici quelques cas pour illustrer :

- Obligation de prêter serment de confidentialité et de ne pas divulguer une information officielle avant de prendre fonction pour un fonctionnaire (c'est une obligation constitutionnelle au Ghana, Constitution de 1992 qui astreint les ministres, les directions ministérielles, les directeurs d'entreprises publiques, etc. à la confidentialité des informations)¹⁰
- Sanctions pénales graves pour ceux qui divulguent les informations classées «secrètes» (Lire la Loi sur les Secrets Officiels du Nigeria de 1962, la Loi sur les Secrets Officiels du Ghana de 1911, la Loi sur les Secrets Officiels du Lesotho de 1967, la Loi sur les Secrets Officiels du Swaziland de 1968, la Loi sur les Secrets Officiels de l'Ouganda de 1964 et la Loi sur les Secrets Officiels du Kenya de 1968)¹¹
- Au Burundi, le secret professionnel est de mise. Pour le cas de la justice sur laquelle porte entre autres la présente étude, le statut des magistrats stipule notamment en son article 16, alinéa 3 qu'il est interdit aux magistrats¹² :

« ...3. de révéler des faits dont ils auraient eu connaissance en raison de leur fonction et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions de supérieurs hiérarchiques. Le secret professionnel continue d'être exigé des magistrats après la cessation de leur fonction ... »

¹⁰ Ololade Shyllon-Adeyeoluwa, op.cit, juin 2010

¹¹ Le même auteur, Shyllon-Adeyeoluwa cite ces pays pour illustrer le caractère colonial de ces lois tout en indiquant que ces lois subsistent encore dans certains de ces pays.

¹² Loi N° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

Par contre, l'Afrique du Sud est citée en modèle comme étant le pays d'Afrique à la législation la plus progressiste en matière d'accès à l'information administrative. Sa constitution avait exigé en 1994, à son adoption, au parlement la promulgation d'une loi pour mettre en œuvre le droit d'accès à l'information dans les trois ans après son entrée en vigueur. Elle a alors été promulguée (Loi sur la Promotion de l'Accès à l'Information). Elle permet à tout le monde de contrôler efficacement, et de participer à la prise de décisions par les organes publics qui touchent à leurs droits (Section 9 (e) (iii) de la loi).

Pour le cas du Burundi, il n'existe pas de loi relative à l'accès à l'information administrative en dehors de la loi sur la presse et la loi instituant les archives nationales¹³. Les Autres textes sont des règlements internes aux administrations qui évoquent plus leur fonctionnement que l'accès à l'information administrative.

Accès aux services publics

Le service public étant une mission générale ou une prestation particulière qui est due par l'État à tous les usagers, il est né l'idée de construction idéologique d'un mythe légitimant l'Etat-Léviathan qui pourvoit à tous les besoins à travers ses propres institutions, dont les institutions sociales. Mais l'évolution de ce mythe s'est évanouie avec la démocratie moderne qui limite la dictature des institutions légitimes qui prétendent agir au nom de l'intérêt général. Celui-ci doit composer avec les intérêts particuliers dont l'harmonie entre les deux, fait l'intérêt général lui-même.

Le service public à travers la puissance publique étatique se voit dissoudre dans les communautés et elle est pensée en termes de décentralisation à

¹³ Les archives nationales ont vu le jour en 1977 mais le texte définissant leur mission et leur accès est venu 3 ans plus tard (décret-loi N° 100/ 49 du 14 mars 1979 portant création du dépôt légal des archives de la République du Burundi).

travers des services publics de proximité. La politique nationale de décentralisation au Burundi comme partout en Afrique, vise précisément à faire évoluer des entités autonomes responsables des services publics en procédant à l'extension du principe d'adaptation des politiques publiques aux zones géographiques. La politique de la décentralisation au Burundi est une réponse à la problématique de rendre accessible les services publics aux usagers. La loi communale répond également à cette problématique. Les deux restent encore au niveau théorique, car étant encore balbutiants.

Dans les lignes qui suivent, l'analyse se limitera au service public rendu par le secteur public, c'est-à-dire les prestations servies directement aux administrés par les pouvoirs publics sans intermédiaires, qu'elles soient marchandes ou non, notamment l'enseignement et les soins de santé.

En outre, il faut distinguer les activités de service public d'ordre régalien comme la justice et celles d'ordre non régalien que regroupent l'administration générale et celle décentralisée. Les deux cas seront analysés ensemble (pour des facilités méthodologiques) étant entendu qu'ils relèvent tous du service public avec des entités nationales (la magistrature et la fonction publique) qui les gèrent de façon globale et centralisée (la décentralisation étant encore balbutiante au Burundi). Le tout fonctionnant grâce au trésor public entretenu par l'utilisateur qui est à la fois bénéficiaire et contribuable.

C'est cette double qualité d'utilisateur bénéficiaire-contribuable qui lui donne le sauf-conduit d'exiger le service public de qualité à l'Etat ou à ses agents. Ces derniers ne le comprennent pas toujours de cette façon dans le contexte burundais. D'où la problématique d'accès au service public au Burundi. L'utilisateur bénéficiaire-contribuable est un sujet tiraillé entre le devoir civique de payer les impôts et le droit d'exiger en retour un service de qualité. L'agent public quant à lui semble ignorer ses obligations de rendre compte. Il se contente de rendre compte verticalement en oubliant l'utilisateur qui fait fonctionner les rouages de l'Etat dont il n'est qu'un maillon parmi une multitude.

Pour toutes ces raisons, l'obligation de rendre accessibles les services publics est une exigence constitutionnelle et un droit fondamental pour l'usager qui est reconnu par les instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme.

La norme de référence est édictée par l'Union Africaine dans sa Charte Africaine des Valeurs et Principes du Service Public et de l'Administration en Afrique. Mais Très peu de pays africains dont le Burundi ont encore matérialisé l'accessibilité des services publics. Il n'y a pas de textes d'application de l'article 16 de la constitution et des instruments internationaux et régionaux dans la législation burundaise.

A noter que les Nations-Unies, en dehors des Conventions de l'OIT qui concernent uniquement le monde du travail, n'ont pas développé une grande littérature à propos de l'accès au service public. En outre, l'évocation de l'accès au service public reste très généraliste dans la majorité des constitutions africaines.

En définitive, les concepts en rapport avec l'accès à l'information administrative et aux services publics montrent déjà à suffisance les manquements dans les législations nationales. Les instruments internationaux et régionaux étant eux aussi peu prolixes sur ces notions. Ils sont généralistes. Cependant on constate un regain d'intérêt, certes récent, mais qui a jeté les bases suffisantes pour que les législations nationales, notamment en Afrique, s'en inspirent comme en Europe. L'Etat du Burundi ne doit pas trainer le pied. Il a encore un long chemin à parcourir.

Chapitre 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquête

Les personnes interrogées au cours de l'enquête ont donné leurs opinions sur ce qu'ils considèrent comme étant les services publics et informations administratives les plus sollicités et les entraves à leur accès au Burundi.

2.1. Les informations administratives et services publics les plus sollicités par les usagers en général

Les domaines et services les plus sollicités

Le survol théorique des principes d'accès à l'information administrative et aux services publics aura montré un vide immense sur le plan de la législation. Sur le plan de la pratique, le vide est davantage plus important que dans le cas précédent.

Dans les trois provinces étudiées, les personnes interrogées, aussi bien parmi les bénéficiaires de ces services que parmi les pourvoyeurs de ceux-ci, sont sans équivoque quant à dire qu'il n'y a pas de procédures légales communes à tout le mode pour accéder à l'information administrative. De façon générale, les deux catégories de personnes classifient les informations administratives et services publics les plus demandés de la manière suivante :

Tableau 1 : *Les informations administratives et services publics les plus sollicités par les usagers en général*

Information administrative ou service public le plus demandé	Nombre de réponse	Pourcentage
1. Services et informations judiciaires	31	24,60
2. Divers services et informations scolaires	23	18,25
3. Informations et services d'Etat civil	23	18,25
4. Informations et services d'ordre médical	20	15,87
5. Etat de dossiers à la fonction publique	12	9,99
6. Diverses attestations	11	8,73
7. Divers services de police	6	4,76
Total de réponses	126	100

De manière générale, les besoins en informations administratives et services publics exprimés par la population interrogée se retrouvent dans les trois domaines d'études, l'éducation, la justice et la santé. Parmi les sept domaines, trois sont donc de ceux sous étude. Ils représentent en termes numériques, sur cinq domaines ou secteurs considérés, 74 réponses sur 126 ou 58,73 % d'informations administratives et services les plus demandés par la population.

Ce qui recoupe les préoccupations nationales des pouvoirs publics de par la politique nationale dont le leitmotiv est principalement concentré dans les secteurs de l'éducation et de la santé, soit, 34,12 %. Le domaine de la justice vient en premier lieu pour diverses raisons qui feraient objet d'une autre étude.

Les autres services et informations avancées et qui ne sont pas parmi les trois secteurs sous études sont peu importantes, à l'exception des services et informations de l'Etat civil (18,25 %).

2.2. Les ministères les plus sollicités

Les ministères les plus sollicités au niveau des informations administratives et des services publics sont également ceux en charge de l'éducation, de la justice ou de la santé et, cela dans presque le même ordre. Selon les personnes interrogées, il s'agit par ordre de grandeur décroissant des ministères suivants :

Tableau 2 : *Les ministères les plus sollicités pour informations et services*

Les ministères les plus sollicités pour informations et services	Nombre de réponses	%
1. Ministère en charge de la justice	38	23,89
2. Ministère en charge de la santé	36	22,64
3. Ministère en charge de l'éducation	25	15,72
4. Ministère en charge de l'intérieur	24	15,09
5. Ministère en charge de la sécurité	21	13,20
6. Ministère en charge de la fonction publique	15	9,43
Total des réponses	159	100

Un tel classement des ministères les plus sollicités est un indicateur sur les véritables besoins de la population. Les trois ministères représentent 62,26 % des réponses données. Par conséquent la population a besoin de leurs services et ceux-ci devraient être le plus possible être à leur portée et surtout, offerts le plus correctement possible. Il est également indicateur des besoins de la politique de décentralisation prônée par le Gouvernement.

Le niveau de satisfaction des usagers

En mettant en œuvre ces engagements, l'Etat satisferait sa population à travers la réponse aux préoccupations ci-haut citées.

Tableau 3 : *Etat de satisfaction des usagers*

	Souvent satisfait	Quelques fois satisfait	Jamais satisfait	Total réponses
Nombre Réponses	33	51	20	104
%	31,73	49,03	19,23	100 %

La population interrogée n'est cependant pas toujours satisfaite du niveau de réalisation de ses préoccupations les plus profondes exprimées à travers les informations administratives et services les plus demandés comme le montre les résultats d'enquête.

En effet, il y a 19,23 % de réponses qui indiquent que les usagers ne sont jamais satisfaits alors que ceux qui disent que quelques fois, ils sont satisfaits, représentent 49,03 %.

Pour ceux qui sont souvent satisfaits, ils expliquent cela par les réponses suivantes :

- Obtention de ce qu'ils cherchent
- Avoir été bien reçu et écouté
- Services rendus rapidement

Pour l'ensemble des réponses des usagers qui ont dit être souvent satisfaits, il convient de remarquer que la majorité est constituée de ceux qui disent avoir été bien reçus et écoutés (24 réponses sur 51 ou 47,05 %). Pour les usagers satisfaits par l'obtention de ce qu'ils cherchaient, les réponses sont 21 ou 21,76 % tandis que ceux qui répondent avoir eu les services rapidement sont au nombre de 6 ou 11,76 %.

Pour les usagers qui ne sont pas satisfaits, ils expliquent cela par 72 réponses réparties comme suit :

Tableau 4 : *Explication de l'insatisfaction*

Arguments de ceux qui ne sont pas satisfaits	Nombre de réponses	%
- Mauvais accueil	15	20,83
- Indisponibilité des autorités	9	12,5
- Corruption	15	20,83
- Favoritisme (6 ou 8,33 %)	6	8,33
- Avoir été grondé et entendu un langage incompréhensible	19	12,5
Total réponses		100

Au-delà de ces chiffres, les causes d'insatisfaction sont profondes comme « rentrer sans réponse et parfois sans aucune explication ou sans avoir été même écouté ». Il en est de même du mauvais accueil et de la corruption pour accéder au service public.

Toutefois, il n'y a aucune explication qui puisse être isolée de l'ensemble des explications données. L'une peut être la cause de l'autre comme n'avoir pas versé dans la corruption qui peut entraîner le fait de rentrer sans réponse ou d'être grondé ou n'avoir pas compris le langage dans lequel est exprimée la réponse. C'est une pratique courante au Burundi de répondre à demi-mot avec des insinuations et allusions qui peuvent être comprises par tout intéressé connaissant bien son milieu. Il s'agit des réponses comme celles-ci :

*« Vas réfléchir et quand tu auras réfléchi, tu reviendras...
 Reviens vendredi,...
 Je n'ai pas de temps aujourd'hui,...
 Tu sais toi-même que... »*

L'utilisateur en besoin comprend dès lors ce que l'agent public lui demande. Tout cela relève de la corruption. D'après une étude commanditée par DAI (Development Alternatives Inc.) et réalisée par Julien Nimubona et Christophe Sebudandi¹⁴, la corruption au sein de l'administration publique et communale se présente comme suit :

- 58 % dans la recherche des documents administratifs
- 23 % dans le traitement des dossiers
- 11 % dans la recherche des audiences auprès des autorités
- 8 % dans la gestion des carrières

Tout ceci est contraire aux lois nationales et à la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption ainsi qu'à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Cette dernière stipule en son article 2, le principe de:

« La transparence et la justice dans la gestion des affaires publiques »

La Convention de l'UA sur la lutte contre la corruption instruit les Etats parties à mettre en place les mécanismes de lutte contre la corruption. La loi burundaise sur la lutte contre la corruption met en œuvre les instruments internationaux et régionaux en la matière. Elle précise les sanctions des

¹⁴ DAI, *Le phénomène de la corruption au Burundi. Révoltes silencieuse et résignation*, Bujumbura, Mars 2007.

délinquants dans son Chapitre 2 portant sur les mesures relatives à la répression de la corruption et des infractions connexes¹⁵.

La réaction des usagers

Devant une situation de mauvaise prestation des services publics, les réactions des usagers sont variables.

Tableau 5 : *Réactions*

Abandon	Recours à l'autorité supérieure	Recours à la corruption	Recours à un Tiers	Total réponses
27	36	27	15	105
25,71	34,26	25,71	14,28	100 %

On constate que ces réactions vont de la simple réaction d'abandon de poursuite de recherche de l'information ou du service public au paiement de pots de vin en passant par le recours aux autorités supérieures. Il existe d'autres réactions.

La réaction normale est celle de faire appel à l'autorité supérieure (34,26 %). Les autres réactions sont indicatrices du niveau bas d'accès aux services publics. En effet, la réaction d'abandon est un signe de découragement total et un indicateur d'inaccessibilité des services publics. Le taux des réponses d'abandon est important avec 25,71 %. Les usagers interrogés expliquent cela par ces réponses :

¹⁵ Lire la Loi N° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes. Cette loi met en application la Convention des Nations-Unies contre la corruption (ratifiée par le Burundi par la loi N° 1/03 du 18 janvier 2005) et la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (ratifiée par le Burundi par la loi N° 1/02 du 18 janvier 2005).

Tableau 6 : *Les causes d'abandon*

Abandon pour cause de	Nombre de réponses	Pourcentage
1. Manque d'une tierce personne pour intervenir (kubura uwawe yohakubera)	33	28,94
2. Manque de moyens pour corrompre	30	26,31
3. Les raisons politiques (ne pas appartenir au même parti que l'agent public)	27	23,68
4. N'avoir pas confiance en l'autorité	24	21,05
Total des réponses	114	100

Il se dégage de ces réponses des arguments forts rattachés au phénomène de corruption. Toutes les causes exprimées relèvent des pratiques néo-patrimoniales comme le népotisme et la corruption qui gangrènent de manière générale la société burundaise. Le recours à une tierce personne ou aux moyens de corruption tout comme l'invocation des raisons politiques constituent un problème de gouvernance qui empêche l'utilisateur à accéder à l'information administrative et aux services publics.

Dans d'autres études antérieures et relatives à la gouvernance, il a été relevé que les services publics ne sont pas accessibles en quantités voulues et que souvent les bénéficiaires sont obligés de payer des pots-de-vin pour accéder à ces services¹⁶. Mais les moyens de paiement ne sont pas accessibles à tout le monde; d'où les raisons de résignation et d'abandon de poursuite de recherche de services publics. Ceux qui sont acculés à abandonner sont dans des proportions importantes (26,31 %).

¹⁶ CERTI ; *Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi. Rapport d'enquête*. Bujumbura ; Mai 2008.

Etat d'esprit de l'utilisateur avant d'aller solliciter le service public ou l'information administrative.

Selon les réponses données par les usagers enquêtés, on constate qu'ils ont diverses attitudes quand ils s'apprêtent à demander une information administrative ou un service public.

Tableau 7 : *Etat d'esprit de l'utilisateur qui s'apprête à solliciter le service public ou l'information administrative.*

	Sentiment à l'avance de réussir sans difficulté	Se préparer d'avance à la corruption	Se préparer à recourir à une tierce personne
OUI	66	44	36
%	42,20	30,13	24,65

Le sentiment de se préparer à l'avance à la corruption semble prendre de l'ampleur comme le montre ce tableau. Une frange importante de réponses confirme cela avec 54,79 % (*Se préparer d'avance à la corruption/ Se préparer à recourir à une tierce personne*) de réponses. Il s'agit des réponses indiquant que les gens se préparent à l'avance avant d'aller solliciter des services publics à donner les pots-de-vin ou à une tierce personne pouvant intervenir en sa faveur. Il n'y a que 42,20 % de personnes qui ne songent pas à une éventualité de corruption ou de clientélisme à faire intervenir un tiers.

Ce qui signifie que l'accès aux services publics et aux informations administratives est conditionné dans une large mesure par des pratiques néo-patrimoniales de corruption ou de clientélisme. Le clientélisme pouvant être le recours aux relations politiques, parentales, ethniques, régionalistes, etc. Ces pratiques s'incrument profondément et durablement dans le corps social. On se rappellera ici que le Burundi a été classé dernièrement sur le palmarès de la corruption à la 170^{ème} position sur 178 pays cotés par Transparency International¹⁷.

¹⁷ Transparency International, Rapport 2010

2.3. Monnayage de l'accès à l'information administrative et aux services publics

Le phénomène de monnayer des services n'est plus un tabou au Burundi. On en parle plus sous le manteau, mais plutôt, la corruption a ses courtiers qui œuvrent à découvert sans inquiétude. Les usagers des services publics interrogés l'attestent.

Tableau 8 : *Les informations administratives et services publics les plus monnayés*

Services ou informations monnayés	Nombre de réponses	%
Place de redoublement d'un élève	50	33,78
Demande d'attestations	38	25,67
Dossiers judiciaires	30	20,27
Mutation de service	12	8,10
Octroi d'une parcelle	10	6,75
Régularisation à la fonction publique	8	5,40
Total	148	100

En effet, 35,71 % des usagers des services publics interrogés ont répondu qu'ils ont déjà monnayé l'accès aux services publics, soit 40 personnes sur 112. C'est un indicateur fort évocateur de la banalisation du phénomène de corruption.

Les services les plus sollicités comme vu ci-haut sont dans une grande mesure les plus monnayés, à savoir les services de l'éducation (33,78 %) et les services judiciaires qui viennent en 3^{ème} position avec 20,27 %. Il ne manque sur le palmarès que le secteur de la santé.

A noter que tous les domaines concernés octroient les diverses attestations, y compris les mutations de service. Ce qui laisse entendre que les services de l'éducation et de la justice se retrouvent davantage les plus monnayés. L'octroi de parcelles, bien qu'occupant une cinquième place n'est pas le service le moins monnayé ; cela est probablement le résultat du fait que l'enquête a été le plus menée en milieu rural qu'en milieu urbain.

Mais là aussi, l'accès aux parcelles occupe la 4^{ème} place, une très bonne place en termes de monnayage des services publics.

Une fois de plus, les usagers qui payent les services publics ont de plus en plus développé la conviction selon laquelle le monnayage est incontournable. Ils s'en sont accommodés si bien que le monnayage est devenu une fatalité.

Sur l'ensemble de 124 réponses, 36,70 % indiquent que le monnayage est inévitable et que cela doit être ainsi et qu'il faut s'en accommoder tandis que 32,25 % soulignent qu'on le fait malgré soi. 16,12 % quant à eux font remarquer que quand on monnaie un service, on est sûr d'atteindre son but. La corruption devient ici une pratique permettant de se tirer d'affaire sans oublier qu'elle peut également être une opportunité pour aboutir à des objectifs invouables et injustes.

On constate de manière globale que l'accès à l'information administrative et aux services publics est handicapé par le phénomène de corruption. Le monnayage des services publics est une réalité. Il est perçu comme étant répandu et on ne le dit plus sous le manteau. La corruption a ses courtiers. On constate que tous les secteurs sont affectés par le monnayage. Les secteurs judiciaire et de l'éducation sont très touchés et les usagers estiment qu'ils sont parmi les secteurs où l'accès pose le plus de problèmes. On aura noté que ces services sont ceux dont la population a le plus besoin en plus des services de la santé. Une analyse particulière de l'éducation, la santé et la justice permet de voir à quel niveau il est difficile d'accéder à leurs services.

Chapitre 3 : L'accès et les entraves dans les secteurs sociaux de base : Education, Justice et Santé

L'accès des usagers aux services de base comme ceux de l'éducation, la justice et la santé constitue la jouissance capitale des droits socio-économiques fondamentaux. La santé et l'éducation figurent en tête des priorités du gouvernement du Burundi. Est-ce pour autant qu'ils sont accessibles à tous comme cela est proclamé dans les priorités ?

3.1. L'accès et les entraves dans le secteur de l'éducation

La problématique d'accès à l'information et aux services publics se pose avec acuité à tous les niveaux des responsabilités dans le secteur de l'éducation. Les personnes enquêtées ont invoqué de nombreuses difficultés pour accéder à l'information et aux services publics.

Il existe des services sollicités à tous les niveaux et des entraves récurrentes à chaque étape des responsabilités du secteur de l'éducation. En outre, le traitement des services les plus demandés peut se faire à divers niveaux ou par rapport à la qualité des usagers. Il s'agit :

- Des parents d'élèves ;
- Des élèves ;
- Des enseignants ;
- D'autres personnes de divers horizons.

La distinction en catégories est justifiée par la nature des services demandés et le niveau de vulnérabilité des usagers face aux défis posés par l'inaccessibilité de l'information et des services publics. En effet, les parents et leurs enfants élèves sont plus vulnérables que les deux autres catégories en cas de sollicitation de services, surtout pour la majorité d'entre eux qui est analphabète et aux maigres revenus pour monnayer les services sollicités.

En plus de cela, il existe des services considérés comme vitaux pour les usagers. Ce qui augmente la vulnérabilité de la même catégorie en situation de monnayer les services. En effet, il est aujourd'hui vital pour les parents

de voir leurs enfants faire les études. Ce qui fait qu'en cas de redoublement, d'orientation des élèves d'un établissement à l'autre, les parents se coupent en mille et un morceaux pour avoir la place ou l'école qui optimise les chances de succès (cela dans le sens de réussite scolaire et surtout d'avenir professionnel) tels que la proximité de l'école par rapport au domicile, l'accès à l'internat, la qualité de l'école, la filière de son choix, etc.

Au niveau des directions scolaires

Les places de redoublement ou d'inscription sont également sollicitées aussi bien au niveau des directions scolaires qu'au niveau des cantons scolaires. A noter un certain interventionnisme de la hiérarchie à tous les niveaux et spécialement à l'école secondaire. Nous nous sommes intéressés davantage au niveau primaire sur cet aspect des services publics sollicités.

Informations administratives et services publics les plus sollicités

Les résultats d'enquête montrent qu'au niveau des directions scolaires, les services les plus sollicités sont :

Tableau 9 : *Sollicitation au niveau des directions scolaires*

Informations et services les plus sollicités dans les directions scolaires	Nombre de réponses	%
1. Situation de l'élève (application en classe, résultats scolaires, dossiers scolaires, discipline, comportement, ...)	79	34,19
2. Places de redoublement ou inscription, transfert, ...)	69	29,87
3. Demande de documents pour les élèves (certificats, bulletins, attestations,)	46	19,91
4. Différentes dérogations (rééchelonnement du paiement du minerval, permission de s'absenter pour diverses raisons sociales, ...)	21	9,09
5. Etat des dossiers administratifs du personnel scolaire	16	6,92
Total réponses	231	100

Le fait que la situation de l'élève (application en classe, résultats scolaires, dossiers scolaires, discipline, comportement, ...) soit l'information la plus sollicitée avec 34,19 % cache une certaine réalité. En effet ce taux est

principalement le fait urbain. La majorité de ces réponses proviennent des parents des milieux urbains des provinces enquêtées. Ils ont un niveau de formation qui leur permet d'échanger avec les enseignants ou les autorités scolaires alors qu'en milieu rural, les parents qui parviennent à faire le suivi de la formation de leurs enfants sont en effectifs insignifiants.

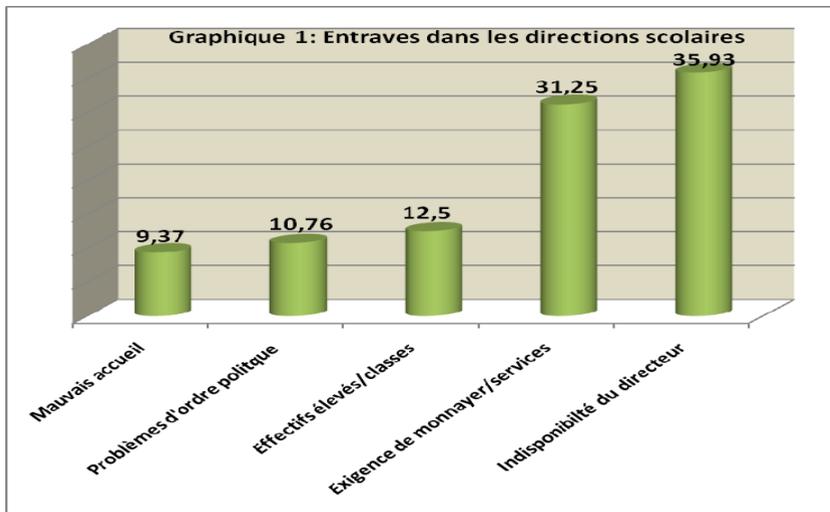
Par contre la demande de redoublement, d'une inscription ou d'un transfert est un service qui est fréquemment sollicité par beaucoup de parents indistinctement de leur position sociale et géographique. C'est un service vital pour la continuité ou le démarrage du cursus scolaire et, par conséquent l'opportunité d'accéder à la voie qui mène au pouvoir et à l'avoir dans un pays où les ressources sont très rares, essentiellement la terre dans une logique de la philosophie du « gâteau constant¹⁸».

Refuser un tel droit dans le contexte burundais est en quelque sorte priver quelqu'un du droit à la réalisation de sa vie. Ce qui est une atteinte au droit à l'éducation et « l'école c'est la vie ».

3.2. Les entraves

Les personnes enquêtées indiquent que ce droit est très bafoué. L'accès à l'information administrative et aux services publics se heurte donc à diverses entraves. Elles en ont relevé les cinq principales suivantes, à savoir : Indisponibilité du directeur (69 réponses), Monnayage des services (60 réponses), effectifs très élevés dans les classes (24 réponses), problèmes d'ordre politique (21 réponses) et mauvais accueil (18 réponses).

¹⁸ La terre est la principale richesse des Burundais du fait que c'est un pays essentiellement agricole. Cette terre se dégrade du jour au lendemain et subit une pression démographique grave qui fait qu'elle fait objet d'un redécoupage continu en faveur d'un partage entre descendants d'un parent sur un terrain constant ou gâteau constant. Lire ; Egide Niyongabo ; Etude historique de la question des réfugiés en Afrique (1960 à 1990) ; Université du Burundi, 1991.



L'accès à l'information et aux services publics est fondamentalement compromis par le phénomène d'indisponibilité des responsables des services. Il est une pratique courante dans l'administration burundaise où les responsables publics sont inaccessibles tout en étant présents. Des arguments sont invoqués tels que :

- Urgence ;
- Réunions ;
- Le responsable est en mission ou prépare son voyage ;
- Le chef m'interpelle ;
- Dossiers urgents ;
- Prendre les enfants à l'école ou Madame au service ;
- Préparation de dossiers du chef ;
- Préparation de la visite du président ou de telle haute autorité, etc.

Il a été constaté dans la majorité des services centraux de l'éducation comme ceux des autres ministères qu'il y a des affichages sur les bureaux de hautes autorités précisant les jours officiels d'audience. Mais force est de constater que ces jours ne sont pas toujours respectés à cause des raisons ci-haut évoquées.

Des enseignants venus des provinces, parfois très éloignées, font savoir que l'on peut passer à Bujumbura une semaine et plus alors qu'on était venu pour un dossier administratif pour lequel on connaissait le jour d'audience. En outre, on est très mal reçu et il est facilement répondu qu'il faut revenir dans un mois ou plus ou retourner à la DPE pour amener tel document. Ils ont parlé des conséquences douloureuses qui s'en suivent :

- Absence au service alors qu'on avait demandé une permission de 2 à 3 jours au maximum et risque en conséquence de subir une sanction administrative disciplinaire ;
- Des demandes récurrentes auprès des directions scolaires de permissions souvent refusées car trop répétitives ;
- Mécontentes créées entre la direction et les enseignants en situation de sollicitation des services à l'administration centrale ;
- Retard dans l'avancement de cours ;
- Beaucoup de dépenses pour les tickets de voyage et les frais de séjour à Bujumbura, etc.

L'indisponibilité des autorités doublée d'une grande lenteur dans le traitement des dossiers aggrave la situation et complique l'accès aux services publics. Les enseignants interrogés ont unanimement répondu que la mise à jour des dossiers des enseignants débutants pour accéder au premier salaire peut prendre une année et plus alors que l'enseignant est régulièrement au service. Ce qui constitue une violation grave des conventions de travail, dont celles de l'OIT. Les enseignants se plaignent en général qu'ils subissent une certaine « ségrégation » quant au traitement de leurs dossiers administratifs.

Un autre phénomène qui constitue une grave entrave à l'accès à l'information et aux services publics est leur monnayage ou la corruption. Elle a été soulignée de la base au sommet notamment, des directions scolaires à l'administration centrale. Sur l'histogramme, elle est soulignée dans les proportions de 31,25 % des réponses données.

La corruption est en général remarquable dans tous les secteurs de la vie de la population. Elle est d'autant plus grave qu'elle affecte des gens aux

maigres ressources dont les parents d'élèves et les enseignants. Les usagers en général exprimant leur insatisfaction à la suite du faible niveau d'accès aux services l'ont indiqué dans les proportions de 20,83 % (elle vient en premier lieu des raisons d'insatisfaction quant à l'accès à l'information et aux services publics).

Au niveau des cantons scolaires

Les services les plus récurrents au niveau des cantons scolaires sont :

Tableau 10 : Sollicitations au niveau des cantons

Les informations et les services publics les plus sollicités	Nombre de réponses	%
1. Réclamations diverses en rapport avec les irrégularités des salaires	39	39,39
2. Places de redoublement ou inscription pour les élèves	27	27,27
3. Infrastructures et équipements scolaires	18	18,18
4. Règlement de litiges	12	12,12
5. Demandes de mutations	3	3,03
Total réponses	99	100

Les services les plus sollicités sont comme ceux remarqués dans les directions scolaires. Les réclamations diverses en rapport avec les irrégularités des salaires (39,39 %), les infrastructures et équipements scolaires (18,18 %) ainsi que les demandes de mutations (3,03 %) constituent les principaux services réclamés et qui sont fondamentalement d'ordre administratif au profit de l'administration scolaire. Ils représentent au total 60,69 % des réponses.

L'administration scolaire est ici la victime. L'inaccessibilité des agents publics aux services offerts par la hiérarchie a des conséquences évidentes en amont et en aval. En amont, ce sont les agents publics dont les enseignants et les directeurs d'écoles et autres personnels de l'éducation demandeurs des services qui sont victimes. Ce ne sont donc pas les parents ou élèves qui sont généralement les victimes du dysfonctionnement du

système éducatif sur le plan organisationnel. C'est en aval qu'au bout du compte, ils sont les vraies victimes puis que les conséquences de ce dysfonctionnement retombent sur le système d'enseignement. Voici quelques exemples :

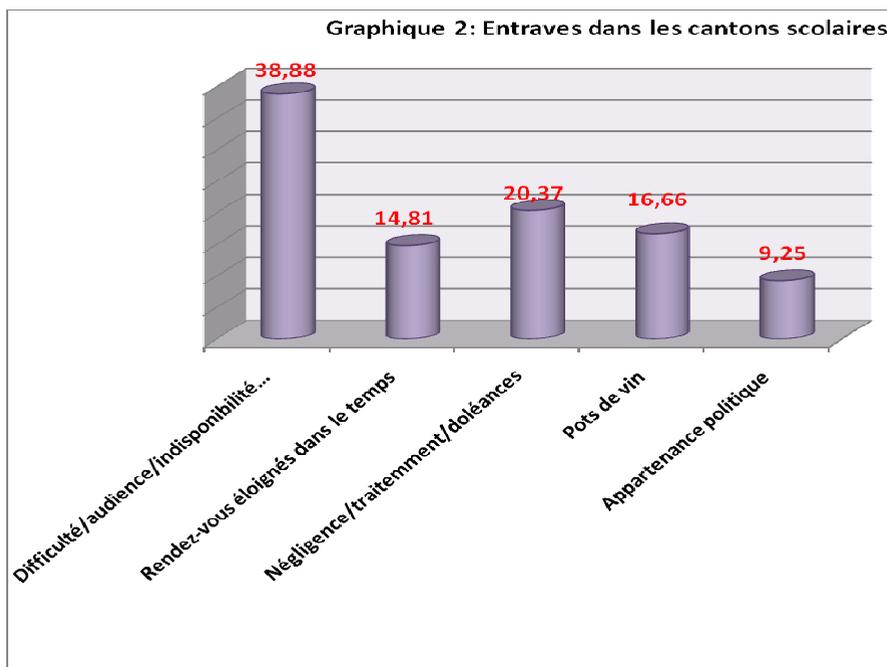
- L'absentéisme augmente chez les enseignants acculés à faire beaucoup de va-et-vient à l'inspection pour diverses réclamations dont les procédures pour avoir leurs traitements ;
- Les écoliers sont délaissés car l'encadrement fait défaut ;
- Les résultats scolaires en subissent les contrecoups ;
- Les enseignants en sont mécontents et le rendement devient dérisoire ;
- Les directeurs d'écoles sont dans la même situation que les enseignants et les conséquences retombent également sur les enfants, etc.

A remarquer que la réclamation des places de redoublement ou d'inscription pour les élèves intervient en deuxième position avec 27,27 % des réponses. Ce qui paraît être un chiffre très élevé quand on sait que c'est généralement aux directions scolaires que se fait ce genre de réclamations. L'inaccessibilité des services publics fait que les usagers recourent à tous les moyens pour pouvoir satisfaire leurs besoins. Il se peut que le niveau cantonal soit la hiérarchie la plus proche, sinon l'on peut recourir même à la direction provinciale de l'éducation.

De manière générale, les parents et leurs enfants sont les principales victimes de l'inaccessibilité du droit au service public au niveau des cantons scolaires. L'inaccessibilité de ces services par le personnel éducatif est aussi une dure réalité mais dont les conséquences retombent sur les mêmes victimes.

Les entraves évoquées sont entre autres : difficultés d'obtenir une audience et indisponibilité des autorités (63 sur 162 réponses), rendez-vous éloignés dans le temps (24 sur 162 réponses), négligence dans le traitement des doléances (33 sur 162 réponses), pots de vin : (27 sur 162 réponses) et

appartenance politique qui prime sur la compétence des inspecteurs (15 réponses sur 162).



Comme partout ailleurs, l'indisponibilité des autorités et les difficultés d'obtenir les audiences occupent le haut du pavé avec à elles seules 38,88 %. Ce qui fait penser à un faible niveau d'organisation et de gestion rationnelle du temps dans les administrations publiques. Cela a été remarqué dans les autres secteurs publics. Elle est aggravée par la négligence de traitements des dossiers introduits par les usagers et la fixation des rendez-vous éloignés dans le temps; ce qui est affirmé respectivement dans 20,37 % et 14,81 % des réponses.

La corruption vient en quatrième position avec 16,66 %. Comme on l'a vu ci-haut, la corruption est récurrente partout dans l'administration publique burundaise. On notera la mention de l'appartenance politique comme une autre entrave. Les personnes interrogées ont souligné cet aspect pour évoquer :

- Les facilités accordées aux enseignants et directeurs en fonction de leur appartenance au parti dirigeant ;
- Les mutations liées à l'appartenance politique ;
- La promotion liée au niveau de militantisme, etc.

C'est cette entrave qui s'invite dans la gestion des affaires publiques et qui est contraire à la constitution et à la loi sur les partis politiques.

Au niveau de la direction provinciale de l'éducation (DPE)

L'introduction des directions provinciales de l'éducation (DPE) est récente et surtout, c'est une structure administrative déconcentrée introduite dans le cadre globale de la décentralisation.

Tableau 11 : *Sollicitations au niveau des DPE*

Les informations et services les plus sollicités à la DPE	Nombre de réponses	%
1. Recours en rapport avec les orientations et transferts scolaires des élèves	40	27,07
2. Demande d'emploi	38	22,67
3. Mutations	28	18,91
4. Conformité des diplômes	22	17,18
5. La régularisation administrative des enseignants	20	13,51
Total réponses	148	100

Les élèves et lauréats candidats à l'enseignement sont les usagers qui sollicitent le plus la DPE selon les réponses des personnes interrogées. A eux seuls, ils totalisent 49,74 % des sollicitations. Les demandes de mutations font également objet de beaucoup de sollicitations.

Les parents qui introduisent des recours de réorientation disposent de peu de temps pour faire aboutir leurs demandes. C'est généralement à la rentrée scolaire que ces demandes se font. C'est une période d'intenses activités au niveau des autorités scolaires et de grande tension chez les parents d'élèves qui doivent introduire divers recours sans pour autant disposer des

informations suffisantes pour pouvoir s'orienter correctement. Des fois les parents sont tiraillés entre l'administration centrale, les DPE et les écoles d'origine de leurs enfants.

C'est pendant cette période que se remarquent les manipulations et les actes déplacés liés à la corruption. C'est également la même période où les lauréats candidats à l'éducation se fourvoient à chercher à se dénicher un poste d'attache ici ou là. Le choix étant dicté par divers facteurs : la proximité de chez soi ou d'un centre urbain, la communicabilité de l'endroit, la sécurité, etc. Les DPE sont alors très sollicitées, voire débordées par des demandes dans un contexte où les limitations d'embauche sont de rigueur du fait de la loi des finances.

L'accès à l'information devient très difficile. Selon les informations recueillies auprès des personnes enquêtées, les gens font des va-et-vient inutiles car ils ne peuvent pas avoir une information correcte sur leurs dossiers. Ils s'orientent mal car il n'y a personne pour les guider.

Des affiches qui renseignent par exemple sur le nombre de candidats à recruter se trouvent sur les portes d'accès à la DPE. Les affiches indiquent clairement « plus de place » d'affectation dans les écoles primaires ou secondaires, mais ceux qui n'en ont pas se plaignaient en disant qu'au même moment des affectations ne cessaient de tomber pour certains dont ceux qui avaient déposé les dossiers longtemps après les autres non servis pendant une année, voire deux ans et plus.

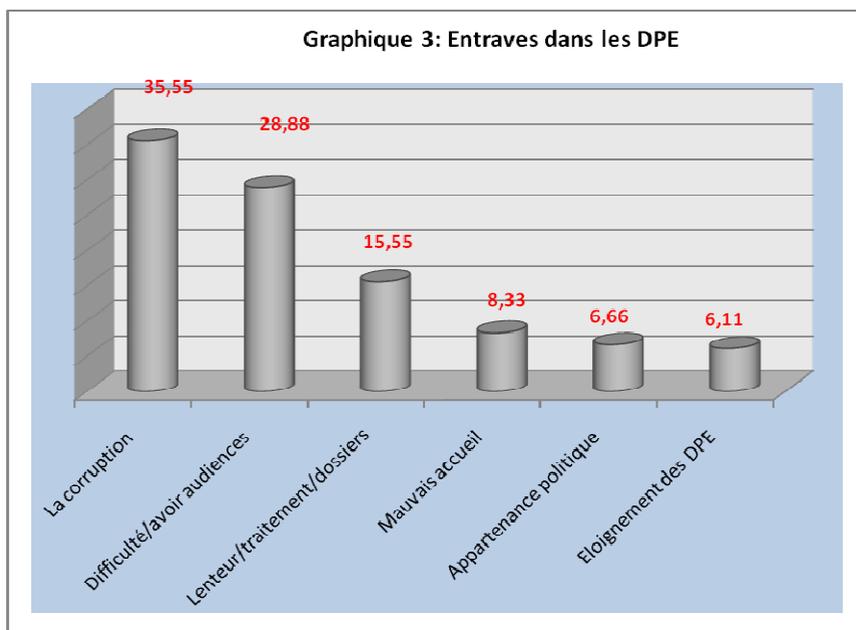
Personne ne saura jamais le circuit d'information officiel parce que l'information est donnée à compte goutte et selon les usagers. Il n'y a aucun cadre légal d'information ni de préposé à l'information et à l'orientation des usagers. Chacun se débrouille de sa façon, peu importe les résultats.

D'autres informations et services publics recherchés comme la régularisation administrative des enseignants (13,51 %) et l'opération de rendre conformes les copies de diplômes (17,18 %) sont très sollicités. Les personnels enseignants et les candidats lauréats éprouvent des difficultés

quand ils doivent se rendre deux à trois fois à la DPE, souvent très éloignés de la résidence du requérant.

Les entraves sont presque les mêmes que celles observées à d'autres niveaux. Les personnes interrogées évoquent les entraves suivantes :

- La corruption (64 réponses sur 180) ;
- Difficulté d'obtenir les audiences (52 réponses sur 180) ;
- Lenteur dans le traitement des dossiers (28 réponses sur 180) ;
- Mauvais accueil (15 réponses sur 180) ;
- Appartenance politique (12 réponses sur 180) ;
- Eloignement des DPE (11 réponses sur 180) ;



L'opinion la plus partagée parmi les personnes interrogées est que la corruption est la première entrave à l'accès à l'information administrative et aux services publics à la DPE (35,55 %). La corruption est suivie par les difficultés d'avoir l'audience (28,88 %) ; suivies elles aussi par la lenteur dans le traitement des dossiers (15,55 %) et le mauvais accueil.

Beaucoup de personnes interrogées ont fait savoir que depuis ce qui semble être l'accueil jusqu'aux responsables des DPE, les signes de corruption sont évidents. On accueille mal les usagers pour qu'ils se disent eux-mêmes ce qu'il faut faire, sous-entendu ce qu'il faut payer.

Les victimes sont en grande partie les usagers les plus réguliers de la DPE, à savoir les enseignants et autres personnels enseignants ainsi que les parents d'élèves. Il a été révélé beaucoup de cas concrets de gens interrogés qui ont reconnu ouvertement avoir payé les pots de vin pour accéder notamment à un emploi dans l'enseignement ou à une mutation de service.

Toutes les entraves sont une suite logique du phénomène de corruption : sans monnayer le service, on n'a pas d'audiences, les dossiers ne sont pas traités ou sont traités avec lenteur.

Le facteur politique devient de plus en plus récurrent à divers niveaux comme entrave. Il est de nouveau évoqué. Il représente 6,66 %. Il intervient notamment dans les mutations, dans les recrutements, dans les nominations, etc. C'est un facteur qui prend de plus en plus de l'ampleur à écouter les usagers des services publics victimes de leur inaccessibilité.

Quand à l'éloignement géographique, c'est une entrave malgré que les DPE, par la logique de décentralisation, aient répondu partiellement au problème. C'est un problème du fait des autres entraves, dont la lenteur dans le traitement des dossiers et la corruption.

Au niveau de l'administration centrale

L'administration centrale comprend beaucoup de services très sollicités par les usagers.

3.3. Informations administratives et services publics les plus sollicités

Malgré la bonne politique de décentralisation, il subsiste beaucoup de sollicitation de l'administration centrale par la population pour divers services pouvant être réglés à divers niveau dont la DPE. Tous les services ne pouvaient pas être décentralisés, notamment les bureaux pédagogiques.

Tableau 12 : *Les services les plus sollicités à l'administration centrale*

Les services les plus sollicités	Nombre de réponses	%
1. Demande d'emploi	64	42,10
2. Mutations et transferts	26	17,10
3. Suivi des dossiers	26	17,10
4. Validation des diplômes	26	17,10
5. Régularisations administratives	10	6,57
Total réponses	152	100

Les services les plus sollicités sont ceux relatifs à la demande d'emploi (42,10 %). Mais la majorité des actes de recrutement sont posés dans les DPE, en grande partie pour le personnel enseignant. Mais on ne saurait pas oublier le phénomène d'interférence entre niveau d'administration publique.

Les autres services sont au même niveau avec chacun 17,10 %. On remarque que l'essentiel des informations et services demandés sont des services qui touchent directement les personnels ou lauréats à l'enseignement. Il s'agit également des services qui ont été signalés au niveau inférieur tels que :

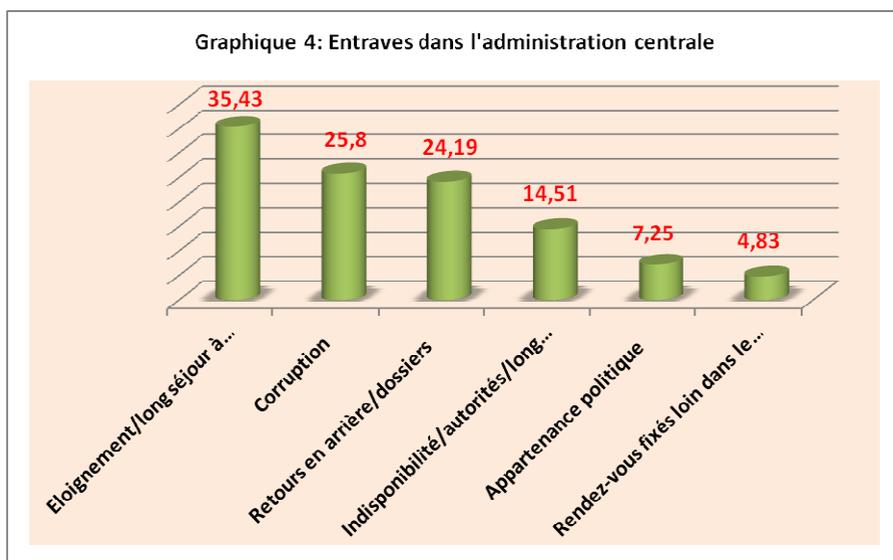
- Les régularisations administratives ;
- Les demandes d'emploi ;
- Les mutations et transferts ;
- Le suivi des dossiers.

Ce qui semble signifier que les niveaux inférieurs, tel que la DPE, n'ont pas satisfait aux sollicitations des usagers. En outre, cela peut s'expliquer par le fait que malgré le recrutement des enseignants à la DPE, l'engagement se fait à la fonction publique de concert avec le ministère de tutelle. Or les dossiers trainent beaucoup au sein des deux administrations centrales.

Entraves

Les entraves sont quasi les mêmes que celles constatées aux niveaux inférieurs. Les plus importantes sont :

- Eloignement et long séjour à Bujumbura pour voir réglées les doléances (39 réponses sur 124)
- Corruption (32 réponses sur 124) ;
- Retours en arrière des dossiers (30 réponses sur 124) ;
- Indisponibilité des autorités et long séjour à Bujumbura pour attendre le règlement des doléances (18 réponses sur 124) ;
- Appartenance politique (9 réponses sur 124) ;
- Rendez-vous fixés loin dans le temps (6 réponses sur 124)



L'éloignement et long séjour à Bujumbura pour des usagers qui viennent des provinces est un handicap sérieux à l'accès aux informations administratives et aux services publics. Ce handicap résulte non pas de

l'éloignement de Bujumbura par rapport à la localité, mais de la difficile accessibilité des services de l'administration centrale de l'éducation.

En effet, les jours d'audiences sont rarement respectés, les ajournements de rendez-vous sont fréquents, la lenteur de traitement des dossiers est quasi générale, etc. Les nouvelles recrues à l'enseignement rencontrées au ministère de l'éducation ont indiqué être venues à Bujumbura 3 à 5 fois pour s'enquérir de l'état d'avancement de leurs dossiers. C'est ainsi que parmi eux se trouvaient ceux qui avaient déjà fait 10 mois, voire une année au service sans avoir eu leurs salaires.

Le phénomène de corruption revient également comme entrave. Elle occupe la deuxième position. C'est un élément qui vient compliquer le droit d'accès à l'information.

De manière générale, les services les plus sollicités par les usagers des services de l'éducation sont quasi les mêmes à tous les niveaux du système éducatif. Les agents publics réagissent presque de la même façon. Ce qui signifie que le droit d'accès à l'information administrative et aux services publics connaît les mêmes entraves. Les dysfonctionnements à l'origine de l'inaccessibilité à ce droit sont structurels. Les correctifs à apporter sont donc à penser globalement pour relever les défis à l'accès à ce droit.

Les entraves sont également quasi les mêmes à tous les niveaux. Les agents publics à l'administration civile sont issus du même système. Ce qui signifie que le système éducatif fait face à ses serviteurs aux mêmes motivations à rendre inaccessible le droit à l'information administrative et aux services publics.

Quant aux victimes, elles sont également les mêmes et se retrouvent aussi bien dans la même administration de l'éducation que dans la population en général et de manière spécifique dans la communauté des parents et d'élèves. Leur insatisfaction face aux prestations des agents publics en charge de leur faciliter l'accès à leur droit traduit d'une certaine manière le niveau de la qualité des services publics.

Fréquence des informations administratives et des services publics sollicités

Tableau 13. *Les sollicitations récurrentes à tous les niveaux (synthèse)*

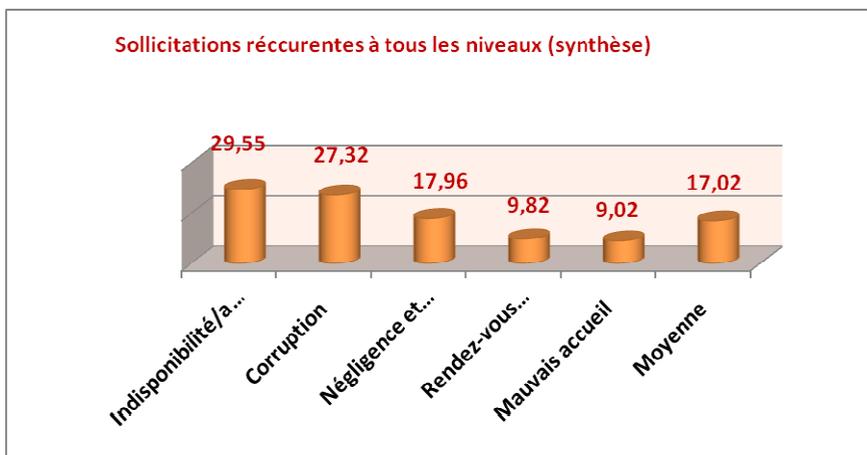
Les informations administratives et services publics les plus sollicités	%
1. Demande d'emploi	32,38
2. Redoublement – transferts – réorientation scolaires	27,10
3. Dossiers des salaires	19,03
4. Documents administratifs scolaires	18,06
5. Demande des mutations	13,01
6. Documents administratifs des personnels et suivi	12,51
Moyenne	20,34

Le tableau dégage les informations administratives et services les plus sollicités et qui sont constants et récurrents à presque tous les niveaux. Ces services et informations apparaissent au moins à trois niveaux sur quatre considérés (directions scolaires, cantons scolaires, DPE et administrations centrales). Le haut du pavé est occupé par les demandes d'emploi avec 32,38 %. Tous ces services et informations les plus sollicités, récurrents et constants représentent en moyenne 20,34 %.

Les demandeurs sont en général les parents d'élèves et les lauréats candidats à l'enseignement qui représentent à eux seuls 63,50 %. Le reste des usagers étant les agents publics, à savoir les personnels de l'enseignement. Ils représentent environ 26,10 %.

Autant dire que c'est essentiellement les composantes majoritaires de la population burundaise qui sont les usagers des services publics par rapport aux agents eux-mêmes. L'essentiel de la population burundaise en est donc victime dans des proportions de 63,50 %, si on s'en tient à ces résultats. L'accès limité au droit à l'information administrative et aux services publics concerne donc aussi bien les agents publics que la population en général concernée par ce droit. Chacun en est donc victime selon sa position.

Quant aux entraves qui obstruent l'accès à l'information administrative et aux services publics, on en trouve également qui sont récurrentes et constantes à tous les niveaux.



On constate sur le tableau que les entraves qui occupent le haut du pavé sont l'indisponibilité des autorités et les difficultés d'avoir une audience (29,55 %) et la corruption (27,31 %). Elles sont signalées sans exception à tous les quatre niveaux considérés (direction scolaire, canton scolaire, DPE et administration centrale). Les autres entraves qui se retrouvent à tous les quatre niveaux sont le mauvais accueil (9,02 %) et l'appartenance politique (8,48 %). Les autres entraves se retrouvent à deux niveaux seulement.

La récurrence partout de certaines entraves est un indicateur des vrais obstacles à l'accès à l'information administrative et aux services publics. Les deux premières entraves ont de lourdes conséquences sur l'administration générale. Elles peuvent être considérées comme les causes des dysfonctionnements de l'administration. Les victimes étant tous les usagers des services de l'enseignement.

3.4. L'accès à l'information et aux services publics et ses entraves dans le secteur de la justice

L'accès à l'information administrative et aux services publics dans le secteur de la justice est une double justice qu'on rend à l'utilisateur. Lui priver cet accès est aussi un double crime. En effet, un usager demandeur d'une information ou d'un service judiciaire est potentiellement en situation d'injustice. Il est à la recherche de la réparation ou de recouvrement de ses droits. Un bon accueil d'un tel usager est un gage d'espoir que la justice lui sera faite et qu'il recouvrera sa dignité et ses droits.

Informations administratives et services publics les plus sollicités

L'amélioration de la qualité de l'accueil par l'orientation des demandes, l'assurance de réponses qui conviennent et adaptées et dans un délai raisonnable et acceptable ainsi que de l'accès des institutions judiciaires reste un souhait de tous les usagers des services judiciaires burundaises. Les personnes interrogées et à tous les niveaux ont largement souligné que cela constitue un vœu pieux dans la quasi-totalité des instances judiciaires. Partant de l'accueil, l'unanimité est que celui-ci est déficitaire et qu'il souffre de l'absence de

- La rapidité des réponses
- La simplicité des démarches à accomplir
- La courtoisie et l'attention des agents judiciaires.
- Des bonnes conditions, etc.

Dans ces conditions, les usagers sollicitent le plus souvent, selon les réponses des personnes interrogées, les informations judiciaires et les services en rapport avec elles.

Tableau 14 : Les services les plus sollicités à tous les niveaux du système judiciaire

Instances judiciaires	Services et informations sollicités	Nombre de réponses	%
Tribunal de résidence (TR)	Etat d'avancement des dossiers	81	21,77
	Porter plainte	60	16,12
	Procès-verbaux (PV) des jugements rendus	27	7,25
	Demande de descente sur terrain pour constats	27	7,25
Tribunal de Grande Instance (TGI)	Appel des jugements rendus au TR	30	8,06
	PV de jugement rendus	21	5,64
	Demande d'audiences	18	4,83
	Etat d'avancement des dossiers	18	4,83
Cour d'Appel	Etat d'avancement des dossiers	24	8,45
	Demande d'audiences	18	4,83
Cour Suprême	Demande d'audiences	21	5,64
	Appel des jugements	27	7,25
Total réponses		372	100

A la lecture du tableau, on constate que tous les services ou informations recherchés concernent directement les affaires de dossiers judiciaires, soit en cours d'introduction, de suivi, d'exécution ou d'appel. Ces dossiers sont essentiellement des dossiers d'ordre civil dont la majorité est relative aux affaires foncières. Ils sont tous pratiquement les mêmes à tous les niveaux.

On constate sur le tableau que c'est au niveau des juridictions de base qu'il y a beaucoup de sollicitations de services. Les services sollicités représentent 52,39 % au moment où à la cour d'appel et à la cour suprême, ils sont respectivement dans l'ordre de 11,28 % et 12,89 %. Selon toujours l'opinion des personnes interrogées, les tribunaux de grande instance (TGI) reçoivent comme sollicitation 23,38 % des services demandés à différents niveaux des juridictions.

Les juridictions de base ou tribunaux de résidence sont les plus sollicitées parce qu'elles sont les plus proches des bénéficiaires. Il est donc plus facile de s'adresser au tribunal de résidence qui se trouve dans sa commune que d'aller au TGI qui se trouve à la province. Il est davantage plus difficile d'aller à la cour d'appel et à la cour suprême qu'au TGI ou au tribunal de résidence car étant très éloignés.

La cour suprême reçoit relativement plus de sollicitations que la cour d'appel parce que d'une part les deux sont plus ou moins très éloignés de la même manière et d'autres part parce que les usagers des services judiciaires ont leur sollicitation surtout en matière civile plus qu'en matière pénale. Les dossiers fonciers étant les plus nombreux et leur appel après le TGI se fait en général à la cour suprême.

La réalisation du droit d'accès aux services publics et spécialement aux services et informations judiciaires est capitale pour la jouissance des droits de l'homme. Cela fait partie des droits fondamentaux, à savoir le droit d'ester en justice. La constitution burundaise réaffirme ce droit en ces termes :

« Article 38 : Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit entendue équitablement et à être jugée dans un délai raisonnable ».

Les mécanismes de mise en œuvre de ce droit dans les juridictions sont insuffisants au regard de l'équipement et des structures administratives d'accueil dont disposent les instances judiciaires.

Parmi les mécanismes et structures existants, il y a le greffe et les cabinets des magistrats.

Le greffe a la charge de recevoir et d'orienter les usagers pour toute affaire judiciaire à introduire au niveau de la juridiction de son ressort. Il fournit les informations sur les procédures et l'état des dossiers judiciaires pendant dans la juridiction de son ressort.

En outre, le greffe donne aux usagers des informations d'archive. Il sert d'archives pour les juridictions du ressort. Néanmoins, l'archivage n'est pas

réglementé de façon à satisfaire les usagers. Le classement des dossiers est généralement bien fait au niveau des archives des greffes. Par contre les archives sont de manière générale dans un état piteux comme l'on fait remarquer les préposés aux greffes rencontrés.

En effet, dans beaucoup de greffes, il y a exigüité des locaux si bien que l'archivage des dossiers judiciaires est souvent mal fait. Cela a été confirmé dans toutes les juridictions. Il n'y a pas de législation sur l'archivage dans les services.

Pour les cabinets de magistrats, les usagers sont reçus en fonction des informations ou services recherchés. L'accueil peut résulter de l'orientation de l'utilisateur par le greffe. Les magistrats reçoivent selon la disponibilité de chacun d'entre eux. L'accueil par le magistrat est donc fonction de son humeur et de sa disponibilité. Mais de manière générale, ils sont accueillants et réceptifs parce qu'ils tiennent compte du contexte dans lequel ils exercent, c'est-à-dire qu'ils savent que les usagers sont souvent des gens qui ignorent presque tout des procédures judiciaires, selon les informations recueillies auprès des juridictions.

Les usagers assistés par des avocats conseils sont exceptionnels. Alors que ce sont eux qui devaient intervenir pour chercher les informations judiciaires dont l'utilisateur a besoin, dans presque tous les cas, ce sont les usagers qui s'adressent directement aux juridictions parfois en tâtonnant. Les greffiers et les magistrats essaient de pallier, tant bien que mal, cette carence en fournissant les informations nécessaires.

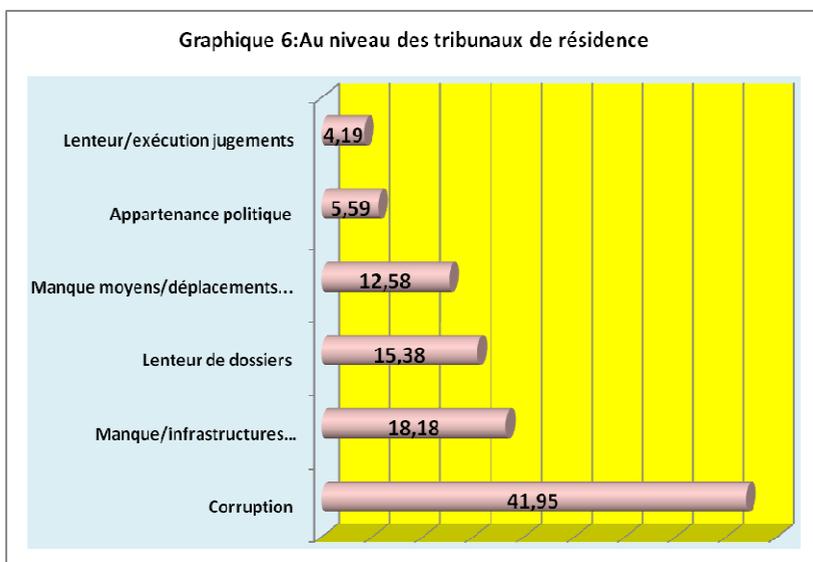
3.4.1. Les entraves

Les entraves à l'accès à l'information et aux services judiciaires sont nombreuses comme dans tous les autres secteurs de la vie nationale. L'inaccessibilité de ce droit a des conséquences graves.

Au niveau des tribunaux de résidence

Au niveau du tribunal de résidence qui est l'instance judiciaire la plus proche des usagers, on a constaté beaucoup d'entraves mais qui se retrouvent également à d'autres instances judiciaires. Les plus importantes révélées par les personnes interrogées sont :

- Corruption
- Manque d'infrastructures et d'équipement
- Lenteur de dossiers
- Manque de moyens de déplacements des juges (inderuzo)
- Appartenance politique
- Lenteur dans l'exécution des jugements
- Longue distance à parcourir



La corruption est la première entrave à l'accès à l'information et aux services publics avec un taux de 41,95 % des réponses données par les personnes interrogées. C'est une grave entrave qui a été très commentée par les sujets interrogés. Elle devient plus grave quand elle intervient dans un contexte de pauvreté parfois extrême des usagers. En effet, certains commentaires vont

dans le sens d'une dynamique de corruption en propension, telle que le pauvre risque de ne pas accéder à la justice équitable.

Le manque d'infrastructures et d'équipement (18,18 %) et la lenteur dans le traitement de dossiers (15,38 %) constituent les deux autres entraves mais dans des proportions beaucoup plus faibles que la corruption. Ces 3 entraves font l'essentiel des entraves à savoir 75,93 %.

Le manque d'infrastructures et d'équipement a été souligné par les personnes interviewées et se remarquerait par :

- Le manque de salles d'audience appropriée
- Le manque de mobiliers
- L'étroitesse des locaux
- Le manque de papiers
- Le manque de machines, etc.

Les usagers peuvent se retrouver en situation de rentrer sans avoir eu le procès-verbal de jugement parce que la machine à écrire est tombée en panne ou parce qu'il n'y a pas de papier. Les usagers peuvent faire plusieurs fois des navettes entre leur domicile et le TGI après avoir fait appel sans que son dossier soit fixé en audience publique du fait que le tribunal de résidence n'a pas encore transmis le dossier au TGI. Le motif qui est invoqué est le manque de moyens. Evidemment que cette explication n'est pas suffisante.

La corruption dans les tribunaux de résidence dans un contexte extrême de pauvreté des usagers peut conduire à la résignation et à l'abandon de saisir la juridiction par des gens pauvres. Dans de telles circonstances l'utilisateur se voit dépouiller de ses droits et c'est la loi du plus fort qui risque de régner. En outre, il devient difficile de faire appel de peur de ne pas encore une fois perdre du temps car estimant pouvoir perdre d'avance à cause de la corruption. A tous les niveaux, la corruption a été soulignée.

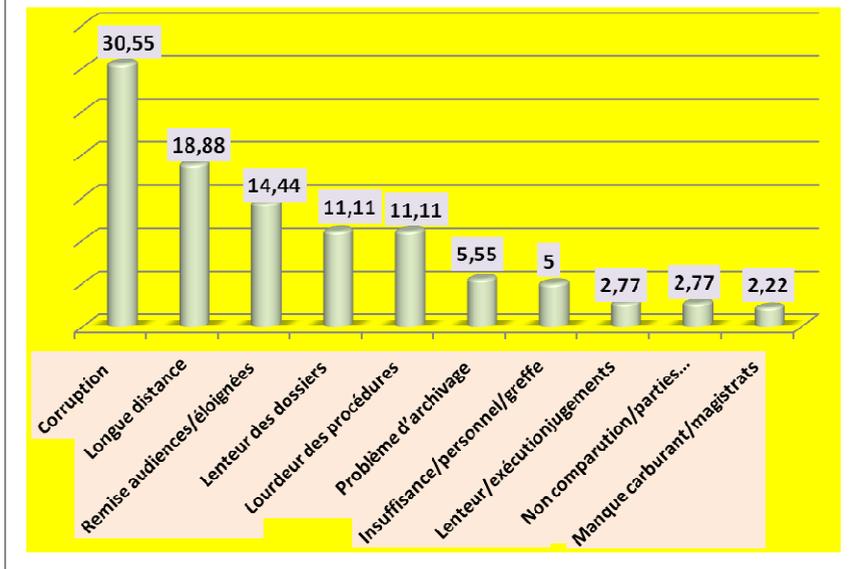
Au niveau des tribunaux de Grande Instance

Les entraves à l'accès à l'information et aux services judiciaires sont entre autres :

- Corruption
- Longue distance
- Remise des audiences très éloignée
- Lenteur des dossiers
- Lourdeur des procédures
- Problème d'archivage
- Insuffisance de personnel à la greffe
- Lenteur dans l'exécution des jugements
- Non comparution des parties au procès
- Manque de carburant pour les magistrats

Ces entraves sont présentées dans l'ordre décroissant qui est reproduit sur le graphique suivant, chacune avec son score.

Graphique 7: Au niveau des TGI



La corruption occupe encore une fois le haut du pavé avec 30,55 % des réponses. Elle est suivie par la difficulté d'accéder au TGI à cause de longues distances à effectuer pour y arriver. Mais la notion de distance est parfois mêlée aux difficultés liées aux nombreuses remises des audiences très éloignées (18,88 %). Les usagers doivent faire beaucoup de va-et-vient au TGI pour suivre leurs dossiers. Ils finissent par s'en lasser.

Il y a également la lenteur des dossiers (14,44 %) qui complique davantage la situation de l'utilisateur de l'information et des services judiciaires. Les trois premières entraves (63,87 %) constituent le grand problème d'accéder aux services judiciaires.

En conséquence, des usagers abandonnent la poursuite d'un dossier judiciaire, notamment faire appel alors qu'ils en avaient besoin de peur qu'ils ne perdent à cause du manque de moyens pour corrompre ou du fait de ces nombreuses remises des audiences et de la lenteur des dossiers. Le droit aux services publics est ainsi compromis.

Les autres entraves ne viennent que pour compléter la complication du droit de l'accès aux services judiciaires tout en étant pas les facteurs déterminants (voir le graphique).

Au niveau de la cour d'appel et de la cour suprême

Pour ces deux instances, il n'a pas été toujours aisé de trouver sur terrain dans les communes qui ont fait objet d'enquête, des personnes qui ont connaissances des services ou informations que l'on peut chercher à ces deux niveaux. La majorité des personnes interrogées se limitaient en termes de connaissances et de sollicitation de services au niveau du TGI.

Les quelques cas de services indiqués comme étant sollicités étaient relatifs à l'état d'avancement des dossiers judiciaires (18 réponses), les demandes d'audiences (14 réponses) ainsi que les appels (15 réponses).

Par contre, il a été souligné quelques entraves qui sont par ailleurs celles qu'on retrouve dans les juridictions inférieures. Il s'agit des entraves suivantes :

- Difficultés d'avoir des audiences : 24 réponses
- Lenteur des dossiers : 13 réponses
- Mauvais accueil : 9 réponses
- Corruption:7 réponses



Les réponses ci-haut montrent que la corruption occupe une place arrière par rapport aux autres entraves. Les personnes interrogées ont le moins souligné l'entrave de la corruption par rapport aux autres entraves et

contrairement à ce qu'on avait constaté dans les tribunaux de résidence et les tribunaux de grande instance. La corruption existe là aussi mais dans une moindre mesure (13,2 %) par rapport à ces autres juridictions.

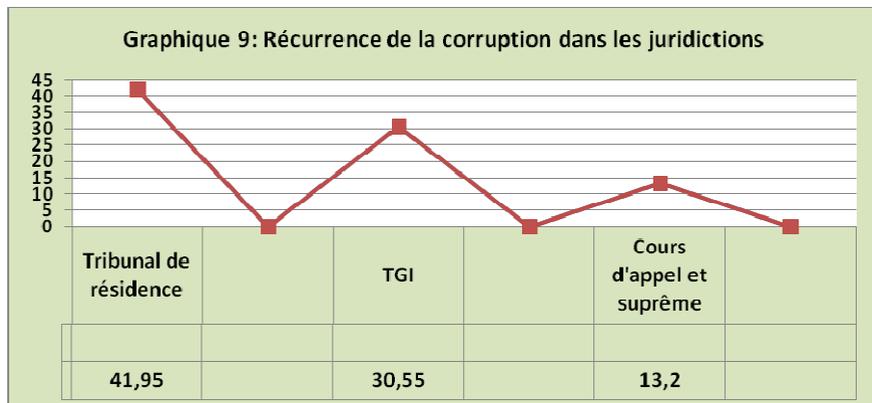
Cela pourrait s'expliquer par le haut niveau de ces juridictions par rapport aux usagers interrogés. Ceux-ci étant parfois des gens qui les sollicitent le moins et étant aux modestes moyens pour accéder à corrompre les magistrats de ces cours. En plus, les dossiers, essentiellement civils et fonciers ont été traités au niveau inférieur si bien que la cour suprême n'a d'autres besoins que d'analyser la forme.

Les autres entraves dont les difficultés d'avoir des audiences (45,28 %), la lenteur des dossiers (24,52 %) ainsi que le mauvais accueil (16,92 %) sont également des cas déjà constatés dans les tribunaux inférieurs et qui peuvent s'expliquer par les mêmes raisons.

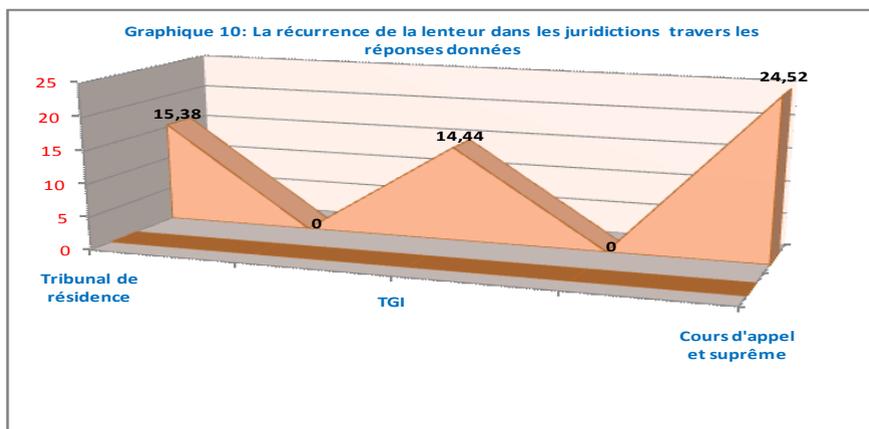
De manière générale, les entraves à l'accès au droit à l'information et aux services publics les plus récurrentes dans les juridictions vues ci-haut sont :

- Corruption
- Lenteur des dossiers
- Difficultés d'avoir des audiences
- Longue distance
- Remise des audiences très éloignées
- Lenteur des dossiers
- Lenteur dans l'exécution des jugements

La lenteur des dossiers a été soulignée à tous les niveaux des juridictions considérés. Par contre les autres entraves ont été soulignées dans les tribunaux de résidence et dans les TGI.



Quant à l'entrave « lenteur des dossiers », elle est également récurrente partout dans les juridictions considérées:



Les autres entraves qui sont récurrentes dans au moins deux juridictions sont la lenteur dans l'exécution des jugements rendus et le manque de moyens de déplacement de juges (inderuzo). Elles se retrouvent dans les tribunaux de résidence et de grande instance.

3.5. L'accès à l'information et aux services publics et ses entraves dans le secteur de la santé

L'accès au droit à l'information et aux services médicaux fait partie des droits fondamentaux de l'homme tels que prescrits par le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui est ratifié par le Burundi. L'Etat du Burundi a mis parmi ses priorités l'accessibilité des soins au maximum et spécialement pour les enfants de 5 ans et moins ainsi que pour les soins de maternité. Il a mis également un accent particulier sur la construction des infrastructures de santé pour les rapprocher au maximum des bénéficiaires.

Les services les plus sollicités

Tableau 15 : Les services les plus sollicités dans le domaine de la santé

Niveau	Services et informations sollicités	Nombre de réponses	%
Centre de santé	Consultation médicale	50	40,32
	Information et consultations/VIH-SIDA/femmes enceintes	24	19,35
	Médicaments	18	14,51
	Examens de laboratoire	13	10,48
	Vaccins	10	8,06
	Informations sur le planning familial	9	7,25
Sous total		124	100
Hôpital public	Consultation médicale	70	40,46
	Examens de laboratoires	38	21,96
	Hospitalisation	27	15,60
	Information et consultations/VIH-SIDA/femmes enceintes	15	8,67
	Achat de médicaments	16	9,24
	Soin prénatal	7	4,04
Sous total		173	100
DPS et District de santé	Demande d'emploi	59	36,19
	Mutations	48	29,44
	Approvisionnement	39	23,92
	Renseignement sur les dossiers des personnels	16	9,81
	Renseignements généraux sur des projets	1	0,61
Sous-total		163	100
Total		460	

On constate de manière générale que les informations et services médicaux sollicités par les usagers sont quasiment les mêmes dans les structures de santé (centres de santé et hôpitaux). Il s'agit des services médicaux. Au niveau de la DPS et du district sanitaire, on a constaté que les usagers sont internes aux structures administratives du secteur de la santé. Leur accès aux services est de manière globale de nature administrative.

L'accès ou non aux services internes est donc fonction du bon ou mauvais fonctionnement des rouages administratifs internes des services du ministère de la santé. Le dysfonctionnement interne affecte à son tour les prestations des agents publics du secteur de la santé.

Les conséquences retombent sur les usagers des services médicaux. D'où l'accès aux informations et aux services médicaux n'est pas toujours tel qu'on le souhaiterait. Les personnes interrogées ont fait état de certaines entraves qui portent préjudice à ce droit.

3.5.1. Les entraves

Les entraves à l'accès à l'information et aux services médicaux sont les mêmes dans les structures de santé. Néanmoins, eu égard aux usagers qui sont à la fois des personnes externes et internes à ces structures, l'approche de l'analyse de la situation de l'accessibilité à ce droit varie selon la catégorie dans laquelle on se trouve.

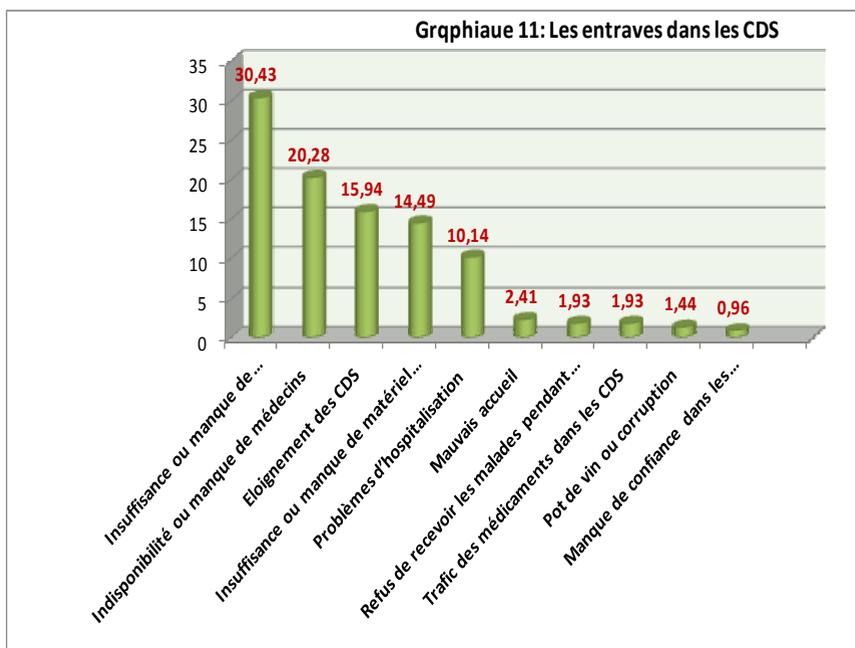
Il y a donc les informations et services d'ordre médical et ceux d'ordre purement administratifs. Ces derniers ne concernent que les agents publics œuvrant dans le secteur médical alors que les autres touchent directement les bénéficiaires des prestations de ces agents dans les structures de santé. Il s'agit des entraves constatées par les usagers dans les structures de santé, à savoir les centres de santé et les hôpitaux.

Au niveau des centres de santé

Les entraves constatées par les usagers dans les centres de santé entameraient dans des proportions variables la qualité de l'accès des usagers à l'information et aux services médicaux. Les plus importantes étant

les trois premières. Mais en matière d'accès aux services médicaux, une entrave en termes absolus, est très grave du moment qu'elle expose la santé de l'utilisateur à un risque qui peut même être fatal. Il ne faut donc pas comparer en termes de gravité ou non.

Ici, il est question d'évaluer la fréquence de l'entrave dans l'opinion exprimée par les diverses personnes interrogées. La fréquence traduit néanmoins le niveau de préoccupation dans l'opinion.



Les entraves à l'accès à l'information et aux services publics dans les CDS sont nombreuses. Dix entraves ont été invoquées dans les entretiens avec les usagers. L'insuffisance ou le manque de médicaments dans certains cas est l'entrave la plus avancée et qui est dans les proportions de 30,43 % des réponses exprimées (42 sur 207 réponses).

Cette insuffisance ou manque pouvant être expliquée par plusieurs raisons dont des raisons objectives causées par la pauvreté effective que vit le pays. Mais d'autres causes seraient liées à la mauvaise gestion et au trafic illicite

des médicaments dans les CDS comme cela a été mentionné dans les réponses. Cela représente 1,93 % des réponses.

Le manque de médicaments dans les CDS ne peut pas toujours être invoqué comme argument objectif si cela n'est pas accompagné d'un mécanisme de communication pour pouvoir bien l'expliquer aux usagers. Or les CDS et autres structures de santé manquent de mécanismes d'accueil et d'information pour informer et expliquer aux usagers la situation de la structure de santé. Les comités de santé ne peuvent pas pallier cette carence.

Quant à l'indisponibilité ou manque de médecins (il s'agit en réalité du personnel soignant, car les médecins sont rares dans les CDS), c'est une réalité également qui ne dépend pas des CDS. Les usagers voudraient souligner l'absence de soignants dans les CDS ou leur indisponibilité qui n'est pas non plus expliquée.

Dans les CDS comme dans les hôpitaux, en cas d'absence d'un médecin ou de tout autre soignant, rien ne l'indique à l'accueil : il n'y a personne pour dire que tel est absent afin que les usagers n'attendent inutilement, il n'y a pas d'affichage pour indiquer qu'il est absent ou qu'il va arriver avec retard, etc. Les patients ou usagers attendent jusqu'à ce que, par hasard, un parmi les subalternes, qui n'est pas non plus correctement informé, finisse par dire « qu'il faut finalement rentrer, puis qu'il fait tard et qu'on ne sait pas s'il va venir ou s'il ne viendra pas ». De telles pratiques seraient en diminution remarquable même si les usagers interrogés affirment qu'elles existent encore.

L'éloignement des CDS par rapport aux domiciles des usagers constitue une autre entrave importante qui est évoquée dans 15,94 % des réponses exprimées. C'est une réalité car le pays n'a pas encore des structures de santé de proximité. Cependant les efforts sont déployés pour construire des CDS suffisants. On doit encore effectuer une dizaine de kilomètres dans certains coins du pays pour accéder au CDS le plus proche.

L'insuffisance ou le manque de matériels médicaux est évoqué dans 14,49 % des réponses. On sait que les CDS du pays ne sont pas bien équipés. Mais l'information n'est pas communiquée au public qui, parfois, croit que le CDS dispose de tout. C'est comme pour le cas de l'insuffisance ou du manque de médicaments. Ceci vaut aussi pour les problèmes d'hospitalisation suite à diverses insuffisances ou divers manques. Les CDS sont très limités en capacité d'hospitalisation (10,14 % des réponses).

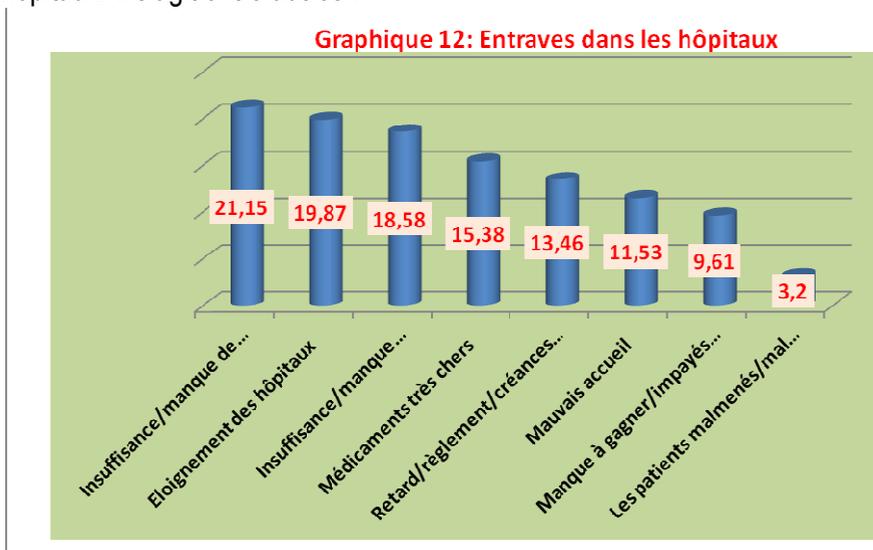
Pour le mauvais accueil comme entrave à l'accès à l'information et aux services médicaux, bien que souligné dans peu de réponses (2,41 %), c'est une entrave caractéristique des services publics au point que les usagers ont fini par s'en accommoder et très peu de gens se rendent compte qu'il s'agit d'un problème. Les CDS ne disposent pas de services d'information et d'orientation du public usager. Seules les indications, quand elles existent encore, remplacent le travail d'un agent nécessaire pour livrer l'information utile au public et orienter les usagers qui fréquentent les structures de santé.

Au mauvais accueil, des usagers interrogés ajoutent le refus d'accueillir, dans certains CDS, les patients pendant la nuit quand les infirmiers dorment. Cela a été évoqué dans les proportions de 1,93 %. Il a été relevé dans quelques CDS ces pratiques où les usagers ont fait savoir que les sentinelles ont la consigne ferme de dire aux patients que l'on amène pendant la nuit (ce sont des cas généralement urgents) que les infirmiers ne sont pas présents. C'est qui est contraire aux objectifs fixés par la politique de contractualisation. Les usagers proches des CDS qui pratiquent cela ont indiqué qu'ils n'amènent plus les patients dans ces structures quand il fait tard pendant la nuit, y compris quand il s'agit d'un cas d'accouchement.

Les autres entraves sont la corruption et la méfiance liées à l'appartenance ethnique. Elles sont évoquées dans des proportions marginales, respectivement de 1,44 % et 0,96 %. Ce sont néanmoins des phénomènes dangereux pour la structure de santé.

Au niveau des hôpitaux

Les entraves vues dans les CDS sont également remarquables dans les hôpitaux. Il s'agit entre autres :



L'insuffisance ou le manque de médecins constitue la première entrave au droit d'accès à l'information et aux services publics médicaux. Elle est évoquée dans 21,15 % des réponses. Les mêmes considérations faites ci-haut peuvent également être évoquées ici. Le déficit en effectifs de médecins est généralisé dans le pays.

De manière générale, les mêmes entraves reviennent dans les hôpitaux comme celles vues dans les CDS. Mais ici intervient la donne des créances dues aux indigents et aux gratuités des soins aux enfants de 5 ans et moins ainsi qu'aux femmes en maternité. Ces créances sont évoquées comme entraves dans les proportions respectives de 9,61 % et 13,46 %. A force d'accumuler ces créances, elles constituent des entraves au réapprovisionnement en médicaments comme cela a été remarqué à l'hôpital de Cankuzo. Dans cet hôpital on enregistre à titre d'exemple :

1. Mois de février et mars 2011 : 14.853.600 FR bu (11.978 US \$) pour frais des gratuités
2. Depuis 2009 : 8.948.796 FR bu (7.716 US \$) pour indigents
3. En 2010 : 4.153.052 FR bu (3.349 US \$) pour soins aux détenteurs des CAM (cartes d'assurance maladie).

Il faut souligner la place du mauvais accueil (11,53 %) et le fait de malmenager les patients usagers (3,2 %). Les mêmes arguments invoqués ci-haut peuvent valoir ici. C'est une pratique qu'on rencontre dans les structures de santé. C'est un handicap grave caractéristique d'une situation dont l'accès aux services publics est faible.

Les hôpitaux ne disposent d'aucun service d'orientation des usagers et parfois les panneaux servant de guide ne sont plus lisibles ou ne sont plus. Les sentinelles préposées à la garde des entrées et sorties se disputent souvent avec les usagers qui veulent entrer alors que ce ne sont pas les heures de visite mais que cela n'est affiché nulle part. Ces sentinelles usent de l'arrogance et les usagers doivent recourir à la corruption pour qu'elles les laissent passer.

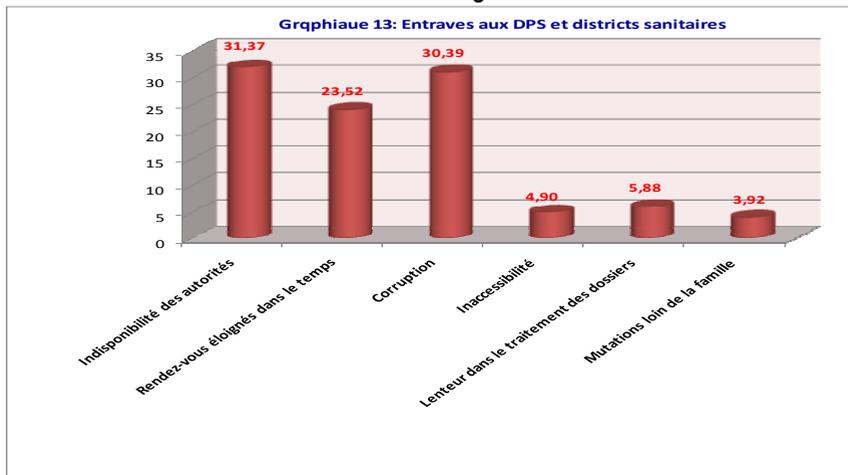
A l'intérieur, il n'y a aucun service d'orientation et d'information. L'utilisateur doit se laisser guider par le hasard d'un passant qui à recours à son expérience qui tient de ses nombreuses fréquentations de l'hôpital.

La pratique de malmenager les patients est également une autre entrave grave à l'accès aux services médicaux. Les proportions de 3,2 % sont inquiétantes. Les patients laissent faire de peur qu'ils ne soient indexés pour ne plus être accueillis dans la structure de santé la prochaine fois. Parfois, il n'y a pas d'autres structures pour l'accueillir et il doit se résigner sous ce mauvais traitement. Ce qui porte atteinte à la dignité humaine du patient.

Au niveau des DPS et des districts de santé

Ces instances de santé sont des structures administratives du domaine de la santé à un niveau de province et de quelques communes. La nature de violation des droits des usagers est différente de celles que nous avons

évoquées ci-haut. Les violations de ce droit sont faites principalement à l'endroit des agents publics comme le montre la catégorie des entraves, mais surtout des services sollicités. Il s'agit des entraves suivantes :



L'indisponibilité des autorités administratives de la santé au niveau de la province sanitaire et des districts de santé (31,37 % des réponses) est celle qu'on rencontre dans tous les services administratifs du pays. Elle constitue ici la première entrave au droit d'accès à l'information et aux services publics à ces niveaux. Les usagers demandeurs des services à ces deux niveaux sont des agents publics qui fréquentent souvent ces services pour aller rendre accessible le droit à l'information et aux services publics dans leur entité de ressort (centre de santé ou hôpital).

La corruption devient une entrave pour accès aux services publics et occupe une place importante parmi les entraves au droit à l'information et aux services publics. Elle est dans 30,39 % des réponses. Elle est donc dans les proportions qu'on retrouve dans d'autres services publics. Les victimes sont en général les demandeurs d'emplois et des mutations.

La troisième entrave (24,52 % des réponses) peut recouper celle de la corruption. Il s'agit des rendez-vous fixés loin dans le temps pour obliger le requérant usager à recourir aux pots de vin pour réduire la distance le temps de rendez-vous. Cette entrave est donc corollaire à la corruption.

Les autres entraves sont évoquées dans peu de réponses. Il s'agit de l'inaccessibilité (4,90 %), la lenteur dans le traitement des dossiers (5,98 %) et les mutations loin de la famille (3,92 %). Les deux dernières peuvent être liées au phénomène de la corruption. Les victimes de ces violations étant des agents publics, ils peuvent répercuter leur frustration sur les usagers en compliquant à leur tour l'accessibilité des services dans leur zone d'action.

Chapitre 4. Considérations générales sur les entraves

Les éléments d'enquête montrent à suffisance qu'il existe beaucoup d'entraves à l'accès à l'information et aux services publics aussi bien dans les secteurs de l'éducation, de la justice et de la santé que dans le reste des secteurs publics. Les agents publics n'ont pas encore intégré les principes de la transparence dans la gestion de la chose publique si bien que l'utilisateur a l'impression que parfois les agents publics se comportent en gestionnaire du patrimoine privé, en distributeur d'aumônes quand ils rendent un service public ou donnent une information administrative, en gestionnaire solitaire et discret avec des codes qu'ils doivent garder jalousement dans le secret, etc.

Ces entraves se déclinent en trois axes principaux, à savoir :

- Entraves d'ordre légal
- Entraves d'ordre administratif
- Entraves d'ordre socio-psychologique

La limite entre ces différents axes n'est pas nécessairement étanche. Ils s'enchevêtrent les uns dans les autres. Nous relevons ici les caractéristiques essentielles de chacun de ces axes qui sont reflétés par les éléments tirés de l'enquête et qui peuvent, dans une certaine mesure être généralisés dans d'autres secteurs publics de l'Etat du Burundi.

4.1. Entraves d'ordre légal

La législation burundaise en matière d'accès à l'information administrative et aux services publics est très lacunaire. L'enquête montre bien que les pourvoyeurs de l'information en sont conscients.

Nous entendons par « pourvoyeurs de l'information et des services publics » les responsables des services publics qui en sont gestionnaires et qui doivent rendre compte. Ce sont des autorités qui ont sous leur responsabilité des agents publics impliqués dans la rétention de l'information et dans la limitation de l'accès aux services publics. Ils sont sensés être des régulateurs de l'information administrative et de l'accès aux services publics. A ce titre, ils peuvent favoriser cet accès ou le limiter selon leur niveau d'ouverture et de compréhension de leur mission publique.

Les pourvoyeurs devaient avoir un cadre indicateur sur la livraison de l'information administrative aux requérants. De manière générale, donner l'information doit être autorisé par le responsable et cela selon son humeur et son comportement. Les agents publics de son ressort apprécient l'opportunité de donner l'information selon la manière de considérer son chef de service.

Le seul cadre légal qui existe est la réglementation interne dont les règlements d'ordre intérieur et les textes mettant en place les administrations. Ces deux genres de textes s'intéressent aux missions et au fonctionnement de l'institution. Ce qui se limite à l'accès aux services publics et n'évoque pas l'accès à l'information administrative.

Les pourvoyeurs de l'information interrogés reconnaissent la réglementation de l'accès à l'information mais jamais à l'information administrative qui ne rentre pas directement dans les services à prester. Ainsi par exemple, accéder à l'information sur l'institution quelconque, ne serait-ce pour la recherche relève d'une longue gymnastique. Il n'y a pas d'obligation de donner l'information car le cadre réglementaire n'existe pas.

Les pourvoyeurs de l'information dans les administrations centrales reconnaissent des lacunes fondamentales en rapport avec l'accès aux services publics. Le seul cadre légal qui existe est la réglementation interne dont les règlements d'ordre intérieur et les textes mettant en place les administrations concernées. Ces deux genres de texte s'intéressent aux missions et au fonctionnement de l'institution. Ce qui se limite incidemment à l'accès aux services publics et n'évoque pas l'accès à l'information administrative.

Sur le plan de l'accès aux services publics, l'Etat du Burundi n'a pas encore mis en œuvre la Charte du Service Public en Afrique et la Charte Africaine des Valeurs et Principes du Service Public et de l'Administration en Afrique. Ces instruments sont des outils d'efficacité d'efficience et de transparence pour améliorer la qualité et la participation citoyenne à la prestation des services publics.

L'Etat a le devoir de répondre aux attentes des citoyens selon ces instruments dont la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration en Afrique, notamment l'article 3 qui indique ses objectifs dont celui de:

« Favoriser l'adhésion à un cadre fondamental de principes et de valeurs convenus pour assurer des prestations de service public efficaces, novatrices et répondant aux attentes de la collectivité et des usagers »

L'Etat du Burundi ne protège pas l'utilisateur au regard des entraves constatées. On remarque notamment des entraves généralisées de corruption qui font que l'accès au service public devient discriminatoire. Ce qui est contraire à la Charte ci-haut citée qui dispose en son article 3 que *« Les Etats s'engagent à mettre en œuvre la Charte conformément aux principes suivants :*

- 1. Egalité des usagers devant le service public...*
- 2. L'impartialité dans l'accomplissement des prestations du service public »*

La discrimination dans l'accès aux services publics n'est pas réprimée. Les entraves relevées sont de nature à engendrer la discrimination. Il n'y a pas cadre légal pour réprimer les actes de nature discriminatoire pratiqués dans les services publics alors que la même charte demande aux Etats en son article 5 que *« L'administration organise le service public de manière à garantir aux usagers des prestations adéquates et accessibles. L'égal accès des usagers au service public et la non-discrimination doivent être consacrés dans les lois règlements nationaux des Etats parties »*.

Le cadre légal de l'accès à l'information administrative

Les pourvoyeurs de l'information interrogés reconnaissent la réglementation de l'accès aux services mais jamais à l'information administrative qui ne rentre pas directement dans les services à prester. Ainsi par exemple, accéder à l'information sur l'institution quelconque, ne serait-ce pour la

recherche est une gageure. Il n'y a pas d'obligation de donner l'information car le cadre réglementaire n'existe pas.

Pourtant, le principe général est que *« l'information détenue par le gouvernement appartient aux citoyens, sauf si des raisons fondamentales très précises justifient qu'elle reste secrète, l'accès aux informations détenues par l'Administration qui est le prolongement du pouvoir politique et l'instrument de mise en œuvre de l'intervention publique ne doit être qu'ouverte et facile et la gestion des affaires publiques transparente. Ce qui doit se matérialiser par la reconnaissance à tous les citoyens du droit d'avoir accès aux documents que l'Administration détient à leur sujet, ainsi que du droit légal d'accès à tous les autres renseignements détenus par cette même Administration, sous réserve des exceptions expressément limitées¹⁹ »*.

Il manque un cadre normatif et réglementaire qui oriente les usagers et les pourvoyeurs de l'information administrative. L'information, l'accueil et l'orientation sont l'apanage du secrétariat du service qui a d'autres charges si bien que l'orientation pour accéder à l'information est très relative. Tout au plus, les préposés pourront s'imaginer que dans la maison est à même de fournir l'information ou le service recherchés. N'étant pas spécialisé dans ce domaine d'information ou d'orientation –cela n'étant pas sa mission principale– il pourra orienter l'utilisateur au pourvoyeur des services ou l'information qui pourra le recevoir ou lui refuser l'accès selon son propre vouloir.

Presque tous les pourvoyeurs de l'information et services ou responsables administratifs reconnaissent que le secrétariat est chargé de l'information tout en ajoutant qu'il n'y a pas de réglementation y relative.

¹⁹Matar SALL, *Gestion des affaires publiques et accès à l'information* ; Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'UCAD :

www.informationcitoyenne.org/.../communication_Matar_SallUCAD.pdf

L'administration burundaise manque de manière générale un service chargé de la communication. Il est rare de trouver un service public disposant d'un chargé de la communication. Les ministères disposent parfois d'un chargé de la communication qui n'est pas opérationnel, à l'exception des ministères de la sécurité et de la défense. Lesdits chargés de la communication ne sont là que formellement sans cahier de charge précis et occupés à d'autres fonctions pour lesquelles ils ont été engagés ou nommés.

La gestion de l'information est donc d'ordre pratique selon les administrations burundaises, au moins pour différents services relevant des ministères en charge de la justice, de l'éducation et de la santé. Cependant la pratique ne garantit pas toujours l'accès des usagers aux informations détenues par l'administration. Cet accès est très difficile dans beaucoup de situations.

De manière générale, en l'absence d'un cadre légal, l'accès à l'information administrative procède de :

- a. **La bonne volonté et de la pratique de chaque entité administrative.**
La loi ne garantit pas ce droit et on ne sait pas quelle information administrative est sous la protection du secret.
- b. **Des initiatives isolées de chaque administration.**
La responsabilisation d'une unité pour orienter les usagers ou l'institution du chargé de la communication. Mais ceci n'existe qu'au niveau des administrations centrales. Le chargé de la communication a lui aussi des pouvoirs trop limités et doit se référer à la hiérarchie.
- c. **Du niveau de sensibilité de l'administration.**
En effet, chaque administration a son niveau de sensibilité dans l'opinion publique si bien que les pourvoyeurs de l'information en tiennent compte. Ainsi par exemple, tout rapport de l'administration communale sera marqué d'un sceau « Confidentiel » alors que parfois ce sont des rapports hebdomadaires ou mensuels de routine et de surcroît des rapports des élus à l'intention de la hiérarchie provinciale.

Bref il manque une législation appropriée à la gestion de l'information administrative et à portée générale. Les principes constitutionnels qui consacrent le droit à l'information manque de cadre légal de sa mise en œuvre. Les seules dispositions parlant de l'accès à l'information sont celles en rapport avec les cadres spécialisés tels que l'accès à l'information par la presse (loi sur la presse au Burundi) et l'accès à l'information des archives pour tous.

En effet, la loi sur la presse est le seul cadre bien explicite en matière d'accès à l'information. Mais c'est un cadre spécifique et spécialisé qui ne permet la jouissance qu'à des professionnels. Il s'agit de la loi N° 1/025 du 27 novembre 2003 régissant la presse au Burundi.

La loi sur les archives au Burundi quant à elle permet l'accès à l'information administrative d'une certaine catégorie, à savoir l'information quasi historique et ayant été déclassifiée. Mais très peu d'administrations ont des archives bien classées suivant des normes reconnues.

Cependant, les administrations de l'éducation, de la justice et de la santé qui ont fait objet de cette analyse disposent toutes des archives organisées tant bien que mal mais dans un état piteux pour certaines d'entre elles. Elles ont besoin d'une retouche d'un professionnel. Celui-ci n'est prévu nulle part dans l'administration. Le service des archives n'existant pratiquement pas, beaucoup de documents sont jaunis par le temps et les intempéries quand ils ne sont pas dévorés par des rongeurs et autres insectes.

La loi sur les archives existe pourtant. En effet, c'est en septembre 1977 que fut créé au sein du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la culture un département des Archives et de la Documentation.

Par décret N° 100/ 49 du 14 mars 1979, on lui a doté d'un texte qui définit les attributions dudit département. C'est le premier texte qui organise la gestion des archives du Burundi. Ces missions sont :

« 1. recevoir l'ensemble des documents et dossiers de toute nature produits par toutes les administrations et services de l'Etat du Burundi qui ont été déclarées "archives à classer"...

2. gérer l'ensemble des archives à classer en son dépôt central...

3. contrôler l'ensemble des dépôts provinciaux et communaux établis sur le territoire de la République et qui dépendent de lui.

4. veiller à la conservation des "archives administratives courantes" dans les divers services et administrations dépendant de l'Etat...

5. reconstituer les fonds d'archives historiques du Burundi actuellement dispersés à l'étranger.

6. assurer l'exploitation administrative, historique, culturelle et éducative du fonds des archives nationales... »

Le Département des archives va alors connaître une évolution qui tend vers la suppression effective de ses missions :

- Une nouvelle appellation en 1989 : "Département des Archives et de la Bibliothèque Nationale" (décret N° 100/174 du 20 septembre 1989). Les anciennes attributions du département des archives sont définies par l'ordonnance ministérielle n° 670/1358/90 du 6 décembre 1990. Il s'agit entre autres de collecter toutes les archives historiques, de traiter ces archives, d'assurer leur bonne conservation, de s'occuper de la restauration et de la reliure, de veiller à la bonne conservation des archives administratives courantes et semi-courantes de toutes les administrations dépendant de l'Etat, d'organiser la formation et l'encadrement des gestionnaires d'archives publiques, d'accueillir et guider les usagers dans leurs recherches, d'être attentif aux interrogations de l'opinion sur les archives et la Bibliothèque nationale, d'apporter les éclaircissements qui s'imposent, de rassembler toutes les publications sur le Burundi, produites au Burundi ou ailleurs par les nationaux ou les étrangers, de faire exécuter la loi du dépôt légal et effectuer des échanges avec les institutions ou les centres de documentation tant nationaux qu'internationaux.
- A partir du 12 février 1991, le département change et devient un simple service des Archives et de la Bibliothèque nationales

rattaché au Département de la Culture. Il a conservé les mêmes attributions.

- Le service des archives va se muer en sections, en somme une meilleure façon de disparaître. Même le budget lui fut retiré malgré qu'il garde les attributions.
- Finalement, les archives nationales vont pratiquement disparaître au profit du service de la Bibliothèque Nationale qui lui aussi est l'enfant pauvre des administrations publiques. Certes beaucoup de choses ont été réalisées dès le début²⁰, mais il est difficile aujourd'hui de savoir s'il y a des archives nationales régulièrement alimentées au Burundi. L'état actuel des documents et de leur protection est déplorable. On trouvera de sérieux documents qui méritent la sauvegarde par le service d'archivage mais qui traînent ici et là entre les mains de ceux qui ne devraient pas les avoir²¹. A contrario, il est difficile de trouver des archives sur des documents intéressants le pays qui seraient déjà déclassifiés. L'accessibilité des documents ayant atteint l'âge de déclassification est difficile car le service des archives ne s'en occupe pas car n'ayant pas les possibilités. En définitive, la législation en matière d'accès à l'information est inexistante malgré les engagements internationaux de l'Etat du Burundi ; ceci à travers :
 - o La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 qui dispose dans son article 19 que « *tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique (...) le droit de rechercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* ».

²⁰ Des missions de collecte ont été organisées à une grande échelle à partir de 1980 jusqu'en 1991.

²¹ Voir les documents des administrations publiques traînant dans la rue ou servant d'emballage sur les étalages publics des marchés ou dont le recto sert systématiquement de facturier dans beaucoup de commerces. Un scandale en somme !

- La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981 dispose en son article 9 alinéa 1 que « *toute personne a droit à l'information* ».

4.2. Entrave d'ordre administratif

L'administration publique dont celle des services de l'éducation, de la justice et de la santé connaît des difficultés à promouvoir l'accès à ses services et à l'information.

Les entraves remarquées peuvent être orientées sous 4 aspects sur le plan administratif:

- Déficit pour les pourvoyeurs des services et informations de la conscience de la mission publique des prestations qu'ils font.
- Insuffisance du contrôle administratif de l'accès public des usagers à l'information administrative et aux services publics
- Ignorance de l'obligation de rendre compte par les pourvoyeurs des services publics et de l'information administrative
- La résignation et la lassitude des usagers-contribuables

De par les entraves relevées, on peut constater que certains actes de blocage de l'accès à l'information et aux services publics relèvent du *déficit de conscience de la mission publique de la part de ceux qui devaient assurer leur prestation*.

Ainsi, on a constaté :

- Le mauvais accueil qui est quasi généralisé dans les services publics. Ce qui semble accréditer l'idée selon laquelle ils ne rendent pas un service aux particuliers qui ne leur rapportent rien. Pourtant l'Etat les a affectés pour effectuer des prestations publiques pour lesquelles ils sont rémunérés. Ainsi certains agents publics (enseignants, magistrats, personnel médical, etc.) jouent au mercenariat dans certaines circonstances de leur prestation.

- **Indisponibilité des autorités** constatée dans la quasi- totalité des services de responsabilité montre à suffisance le même déficit. Les motifs de leur indisponibilité sont variables et individuelles. Chacun a son motif qu'il n'avoue pas officiellement.
- **Corruption** qui est presque le phénomène généralisé à tous les niveaux des secteurs sous étude semble prouver que les agents publics corrompus sont davantage mus par le gain personnel au détriment de l'intérêt public. Une telle pratique peut conduire à la privatisation des prestations ou services publics au profit des agents publics. Il en est de même des entraves invoquées comme le favoritisme, l'accueil et prestation de services sélectifs sur base d'appartenance politique ou ethnique. Tout cela réduit la conscience de la mission publique des prestations des agents publics.

L'insuffisance du contrôle administratif de l'accès public des usagers à l'information administrative et aux services publics est remarquable à travers les entraves constatées à l'axe aux services publics. En effet, des témoignages des usagers interrogés parlent d'un relâchement, notamment dans le secteur de l'éducation où l'inspection scolaire serait faite pour la pure et simple forme dans la plupart des cas. Cela a également été relevé dans les juridictions où des présidents des TGI peuvent être dans l'obligation d'écrire aux présidents des tribunaux de résidence pour avoir les dossiers des parties en appel. Les appelants font plusieurs va-et-vient aux TGI sans que leurs dossiers y soient parvenus. Le juge irrégulier n'est pas sanctionné.

L'ignorance de l'obligation de rendre compte par les pourvoyeurs des services publics et de l'information administrative. De manière générale, les agents publics savent qu'ils rendent compte à sens unique, c'est-à-dire de façon verticale au niveau des responsables hiérarchiques. Les usagers n'ont pas droit au compte. Cependant, avec la politique de contractualisation et des performances en cours au ministère de la santé publique ainsi que l'approche participative de la consultation des usagers des services de santé dans les CDS (comités de santé), c'est une des voies de sortir de cette ornière dans laquelle se trouve nombre des administrations publiques.

La politique de décentralisation est également une meilleure voie de rendre les services publics de proximité et de promouvoir l'obligation de rendre compte des agents publics. La politique du gouvernement instituant l'évaluation des critères des performances des communes pourra rendre effective l'obligation de rendre compte des responsables à la base et les prestations publiques s'en trouveront améliorées.

Rendre compte pour les juridictions ne doit cependant s'écarter de l'indépendance du juge (il est vrai que les magistrats burundais sont qualifiés de non indépendants). Mais les juges doivent avoir à l'esprit que la justice est un service public. « Il ne suffit pas d'avoir jugé de manière indépendante et impartiale pour avoir bien jugé. Il s'agit d'appréhender l'indépendance et l'impartialité non comme un privilège du juge mais un droit des citoyens ²² ». Par là l'administration de la justice devient une nécessité pour concilier l'intérêt du service public et la sauvegarde de l'indépendance du juge. Administrer et évaluer le service public de la justice doit être aussi une exigence pour le Burundi comme pour tous les Etats modernes.

La satisfaction des usagers de la justice répond à un besoin d'un service public. D'où la question légitime sur l'efficacité de la justice à répondre au droit fondamental de l'homme comme celui d'accéder à un service public que le gouvernement et le parlement ont le devoir de protéger à travers les politiques nationales.

La résignation et la lassitude des usagers-contribuables. Les entraves constatées font réfléchir sur le rôle des usagers quant à leur situation d'incapacité d'accéder aux services publics. L'administration publique se présente toujours comme une vache laitière et l'utilisateur, à la fois requérant des services publics en même temps qu'il est fait huiler les rouages

²²Philippe BOILLAT et Stéphane LEYENBERGER; « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe » ; in **Revue française d'administration publique** ; 2008/1 - n° 125

administratifs en qualité de contribuable, est inconscient de ce rôle et n'est pas exigeant face à cette même administration. L'utilisateur-contribuable est passif au Burundi.

Parmi les entraves constatées, il y a celle-ci où l'agent public présente ses prestations comme l'aumône offerte aux usagers oubliant que c'est une obligation que celui-ci devait exiger des autorités publiques. Très peu de Burundais se rappellent que l'Etat leur doit plus qu'ils lui doivent, car étant contribuables. Ils ignorent leurs droits et tombent facilement dans la résignation par la dictature des agents publics.

Sous l'aspect de l'information administrative

L'aspect de l'information administrative a mis au grand jour des entraves importantes. On l'aura constaté à travers les diverses entraves. Ce qui amène à réfléchir sur 4 aspects du problème de l'information administrative au sein des administrations.

L'organisation institutionnelle sans place aux préposés à l'information, un signe de non considération de l'information dans les rouages administratifs et de l'interaction administration-usagers pour plus d'efficacité, d'efficience et de transparence conformément à la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration en Afrique. Tous les pourvoyeurs des services et de l'information administrative ont reconnu à travers l'enquête que le poste de préposé à l'information, à l'accueil et à l'orientation n'existe pas dans l'administration scolaire, judiciaire et sanitaire à tous les niveaux des chaînes administratives.

C'est une fonction laissée au secrétariat pourtant occupé à d'autres activités spécifiques à cette fonction. Parfois, c'est au planton qu'il est confié cette fonction alors que l'on connaît très bien que la fonction d'information nécessite un certain niveau de formation. Généralement le planton a le niveau de l'école primaire.

En conséquence, on assiste à un mauvais accueil et aux prestations de mauvaise qualité dans les services. Ainsi par exemple, quand on débarque dans une administration pour la première fois, il est curieux de lire les

affiches publiques sur lesquelles on tombe. Quand on veut comprendre le contenu, on manque quelqu'un pour des explications et on s'adresse au planton qui répondra simplement en disant : attendez que je cherche quelqu'un pour vous expliquer. Celui-ci peut être absent ou indisponible.

Néanmoins, dans les administrations centrales où l'on a forgé le poste de chargé d'information, parfois pour pure forme, on se heurte à d'autres problèmes qui sont ceux de mauvaise communication caractéristique de nombreux services publics. Sur un événement ou un fait qui se passe dans un service quelconque à Bururi ou à Cankuzo, il n'est pas rare de trouver sur place des réponses comme celle-ci : « je n'ai pas de commentaire à faire là-dessus, demandez au porte-parole du ministère à Bujumbura ! ». Quand on demandera au porte-parole, il pourra répondre : « je n'ai pas encore tous les détails, attendez et revenez quand j'aurai tous ces éléments ».

La place négligée de l'information extérieure. Les entraves constatées montrent que les agents publics ne font pas grand cas des sollicitations des usagers qui de par les services et informations sollicités devraient attirer leur attention sur la situation réelle du domaine de leur ressort. Les audiences parfois ajournées et fixées loin dans le temps sans se donner la peine d'écouter leur objet est nuisible au fonctionnement des services publics. Ces entraves ont été remarquées à tous les niveaux.

L'absence des boîtes à suggestion dans les administrations publiques concourt à la nuisance au bon fonctionnement des administrations publiques. Les responsables pourvoyeurs des services publics ignorent ainsi ce qui se déroule en dehors de leur « tour d'ivoire ». Ce qui dénote une absence d'interaction entre les usagers et les administrations.

Insuffisance d'information active.

On aura constaté que les responsables publics n'ont pas toujours à l'esprit la « mission des autorités publiques consistant à diffuser activement et systématiquement l'information, même en l'absence d'un éventuel

requérant²³ ». Il est vrai que les 3 ministères disposent des canaux de communication, notamment le ministère de l'éducation avec la Radio Nderagakura tandis que les ministères de la santé et de la justice disposent des tranches horaires sur la radio nationale. Il serait intéressant d'évaluer de temps en temps la portée de leurs canaux d'information.

Les obstacles d'ordre matériel: Il s'agit des réalités burundaises consistant objectivement ou subjectivement à procéder à la rétention de l'information du fait qu'on n'a pas les moyens pour la conserver ou le personnel qui s'en charge. Les conditions de conservation de certaines archives des administrations sont dans un état piteux que les préposés à ce service ont du mal à les manipuler pour les rendre disponibles à l'utilisateur. Lorsque le service existe, les locaux sont souvent mal adaptés à l'accueil du public et à la communication des documents, comme cela a été constaté dans certaines juridictions. En plus, il n'existe pas de budget pour la reproduction de documents administratifs à l'usage du public.

4.3. Entraves d'ordre socio-psychologique

Les entraves constatées conduisent à certains constats de nature socioculturelle et psychologique. Il se dégage une certaine constance dans ces entraves. Il s'agit de 6 constats :

Méfiance à l'égard des agents publics. Les usagers ont la tendance à avoir la méfiance à l'égard de l'agent public avant même de lui présenter ses doléances. Cette méfiance part de l'expérience antérieurement vécu ou entendue parler car l'accueil est généralement mauvais dans bon nombre de services. L'utilisateur s'adresse à l'agent public sans conviction de pouvoir réussir dans sa requête et avoir une réponse satisfaisante. Il est résigné.

²³ Alain Didier Olinga; *Droit d'accès à l'information et transparence administrative au Cameroun. Etendue et limites du cadre normatif et institutionnel*, 21008 :

www.citizensgovernance.org/.../Droit_acces_info_transparence_administrative_CM.R.pdf

Dans tous les services publics, l'entrave de méfiance revient en tête de toutes les entraves avec 21,05 %.

La culture de l'intermédiaire. Il y a une pratique de recourir à un tiers quand on cherche un service public auquel on a droit. Ce phénomène de recourir à un intermédiaire (urambera mu ngoro, kugira umwana i Mwaro : c'est-à-dire avoir quelqu'un pour intercéder en votre faveur) est une pratique généralisée dans les administrations publiques. Cela est revenu à tous les niveaux des services des secteurs sous étude. Une telle attitude conduit au trafic d'influence et à la corruption généralisée. L'intervention d'un tiers revient en tête avec 28,94 % des réponses données pour tous les services publics tels qu'évoqués par les usagers interrogés.

La résignation: La tendance générale face aux entraves de divers ordres montre qu'il se développe davantage une culture de la résignation des usagers au lieu de recourir à la hiérarchie pour faire appel. La résignation fait que même des justiciables finissent par abandonner les poursuites des dossiers judiciaires par désespoir du fait qu'ils n'ont pas de moyens pour monnayer les services. Face au refus de services publics par les agents publics, la population n'ose pas lever le doigt et dénoncer les fautifs. Cela pour diverses raisons :

- Peur de réprimandes au titre de représailles,
- Peur de ne plus être reçu par les agents publics (cas des structures de santé en cas de dénonciation),
- Culture de « uko zivugijwe niko zitambwa » (autant s'accommoder au rythme du tambour tel qu'il est battu) ou la phase de résignation totale, etc.

La culture « monarchiste ». Celui qui gère les affaires publiques à tendance à se comporter en monarque qui ne rend compte à *personne*. Cela se traduit dans les réponses que donnent certains agents publics aux usagers qui s'adressent à eux : « si wewe wampaye » (ce n'est pas toi qui m'as nommé). Cela est le résultat de l'absence de la culture de rendre compte.

L'astuce du « secret professionnel ». Les agents publics ont développé une défense quasi-automatique devant les usagers. D'une part ils disent publiquement ne vouloir rien cacher tout en se cachant derrière la stratégie du secret du « secret professionnel » qui consiste à rétorquer que cela relève du secret professionnel et qu'il faut avoir l'autorisation « d'en haut »²⁴. « L'en haut » est parfois vague et l'agent public s'en tire à moindre frais tandis que l'utilisateur rentre tout frustré.

Mais d'autre part, ce qu'on appelle secret professionnel n'est qu'un secret de polichinelle. Ceci est souvent le cas des responsables du ministère public qui refusent de donner une information, certes d'ordre judiciaire, alors qu'en réalité le public dispose de son opinion qui corrobore presque toute la réalité.

Néanmoins, le secret de service est généralement reconnu pour certaines catégories d'informations dont les documents couverts par le secret industriel et commercial, les délibérations judiciaires, des commissions d'adjudication et appels d'offre, le secret médical, le secret de défense, etc.

L'intériorisation de la force de l'information comme pouvoir : Dans le secteur judiciaire, on aura constaté la rétention de l'information au détriment d'une partie au procès qui peut avoir besoin de faire appel. Cela pourrait être motivé par la volonté de soutirer des pots de vins à l'utilisateur. Détenir l'information revient en quelque sorte à avoir le pouvoir sur quelqu'un. On donnera alors l'information au mieux disant.

²⁴ A titre d'illustration, nos enquêteurs dans la ville de Bujumbura ont eu beaucoup de difficultés à être reçus par les différents responsables administratifs pour répondre au questionnaire. Ils recevaient chaque fois cette réponse qui fait allusion au secret de service et qu'en plus il fallait avoir l'autorisation « d'en-haut », sous-entendu du ministre.

Conclusion générale et recommandations

Conclusion générale

A l'issue de cette analyse, il convient de dégager quelques constats importants qui sont tirés des observations de terrain. En effet, les usagers, les agents publics et les pourvoyeurs de l'information administrative et des services publics ont montré leurs grandes préoccupations en cette matière.

L'éducation, la justice et la santé constituent les secteurs clés de la vie des usagers. Ils sont les plus sollicités. Les résultats d'enquête ci-haut montrent que les trois secteurs constituent à eux seuls 58, 73 % des services les plus demandés. Ce sont des secteurs dont au moins, un des trois est sollicité par tout le monde.

On aura constaté que leur accessibilité est limitée. L'ignorance des obligations des uns et des autres, agent public et usager, font que les relations entre les deux ne sont pas de nature à favoriser l'accessibilité de ce droit. Diverses pratiques dont la corruption rendent inaccessible ce droit.

L'étude aura montré le contenu du droit à l'accès à l'information administrative et aux services publics et surtout les lacunes au niveau de la législation nationale. Les résultats d'enquête ont révélé toutes ces lacunes. Les considérations faites sur les résultats d'enquête nous ont amené à constater des axes sur lesquels il faudrait orienter les actions pour changer la situation. De tout cela, il est important de constater ceci :

Il s'agit alors de constater que l'accès à l'information et aux services publics est un droit fondamental de l'homme. Il est consacré par des instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme et la Constitution burundaise du 18 mars 2005.

Ce droit est une exigence citoyenne. En dépit de l'absence de cadre légal de sa mise en œuvre, ce droit doit être exigé par les citoyens. Mais l'on aura constaté que ceux-ci ignorent que c'est un devoir qui leur revient de l'exiger du fait de leur qualité de citoyen usager bénéficiaire-contribuable.

L'ignorance de ce droit, la résignation à sa revendication ou l'inconscience face à son droit pour un citoyen, entraîne un déficit majeur de la participation citoyenne à la gouvernance nationale ou communautaire. Cet état des choses est une constante dans les secteurs sous-étude et peut être généralisé dans d'autres domaines de la vie nationale.

La même ignorance et inconscience se retrouvent également dans la catégorie des décideurs ou pourvoyeurs d'information. Il a été constaté que les pourvoyeurs étaient inconscients de l'importance du droit d'accès à l'information administrative et à l'accès aux services publics. Ils en sont également victimes, parfois à leurs dépens.

Mais, dans les deux catégories de pourvoyeurs et d'usagers, il a été constaté qu'elles partagent la conviction que le domaine de l'accès à l'information administrative et aux services publics n'est pas légiféré. En effet, il manque le cadre légal de mise en œuvre de ce droit. Tout le monde, usagers et pourvoyeurs, chacun selon son niveau, sont victimes de l'inaccessibilité de ce droit.

L'exercice de ce droit souffre également des barrières culturelles ou d'ordre psychosocial. En effet, il se développe une mentalité de la résignation qui entraîne la démission des usagers et le recours à des pratiques généralisées de la corruption pour accéder à ce droit.

Il importe au public et aux pouvoirs publics de prendre conscience du vide juridique qui entoure ce droit afin d'entamer des démarches pour combler le vide. Celui-ci est préjudiciable à la gouvernance nationale et communautaire.

L'étude aura montré que le domaine de l'accès à l'information administrative et aux services publics est un vaste domaine qui pourrait faire objet de nombreuses études. Plusieurs pistes de recherche allant du droit administratif à la communication en passant par des études orientées dans le sens de la sociologie, de la psychologie que des nouvelles technologies de l'information, sont possibles. L'étude n'aura été qu'une ébauche très limitée parmi tant d'autres. Elle ouvre des voies sur ces nombreux

domaines. De telles recherches devront néanmoins faire face à l'insuffisance des sources d'informations qui pourront sans doute être comblées à force de travailler sur la matière et à faire des propositions à même d'inspirer les pouvoirs publics qui sont appelés à légiférer en matière d'accès à l'information administrative et aux services publics.

Au-delà de cela, les stratégies que nous proposons à l'intention du gouvernement, sont faciles à mettre en œuvre si la volonté politique y est et que les pouvoirs publics comprennent l'enjeu du droit à l'information administrative et aux services publics en tant qu'instrument de la bonne gouvernance, de la transparence administrative et de lutte contre la corruption et les malversations économiques. L'accès à l'information administrative et aux services, c'est aussi un instrument de tolérance zéro à la corruption.

Recommandations

Compte tenu de tout ce qui précède, l'analyse recommande:

Au Gouvernement de :

- Promulguer une loi générale sur l'accès à l'information et une loi générale sur l'accès aux services publics ;
- Ratifier tous les instruments de mise en œuvre du droit à l'information administrative et aux services publics ;
- Rendre obligatoire le guide administratif dans les grandes administrations et les administrations centrales ;
- Rendre obligatoire l'affichage dans toutes les administrations publiques, à la portée des usagers, la liste des services rendus et les conditions d'accès, les horaires et programmes annuels ainsi que les guides d'orientation ;
- Afficher systématiquement dans tous les services publics les délais de traitement des dossiers introduits et indiquer leurs dates butoirs;

- Renforcer les mécanismes de contrôle interne de l'administration publique en vue de lutter contre la corruption et promouvoir l'accès à l'information administrative et aux services publics ;
- Instituer obligatoirement le service d'information et d'orientation ainsi que l'organisation et l'archivage systématique dans les administrations publiques ;
- Actualiser et moderniser la loi sur les archives nationales et doter les moyens nécessaires à ce service ;
- Organiser des campagnes de sensibilisation sur l'importance des archives dans les administrations tant publiques que privées ;
- Promulguer une loi sur l'obligation de rendre compte par les administrations publiques pour mettre en œuvre la déclaration de services aux citoyens ;
- Réviser la loi N° 1/12 avril 2006 portant mesures de prévention et de lutte contre la corruption et des infractions connexes, et intégrer la dimension d'accès à l'information et aux services publics ;
- Créer l'e-government et rendre obligatoire la construction des sites web pour tous les ministères et autres grands services publics les plus sollicités ;
- Commander une étude sur l'institution du guichet unique dans les administrations et sa généralisation dans les services publics ;
- Instituer le traitement en ligne des dossiers administratifs pour réduire les risques de corruption et permettre aux usagers de suivre en ligne leurs dossiers.

Aux usagers de :

- Exiger la jouissance de leurs droits en matière d'accès à l'information administrative et aux services publics ;

- Exiger aux agents publics de leur rendre compte ;
- S'impliquer dans le suivi de la gouvernance nationale et communautaire ainsi que dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

A la société civile de :

- S'engager à promouvoir l'accès à l'information administrative et aux services publics par la sensibilisation du public ;
- Faire le monitoring des violations du droit d'accès à l'information administrative et aux services publics ;
- S'engager à mener un plaidoyer sur la ratification des instruments de promotion du droit à l'information administrative et aux services publics;
- Servir d'exemple dans la gouvernance des organisations de la société civile par la promotion de l'accessibilité de l'information et des services de leur compétence.

Aux partenaires du Burundi de :

- Aider le Burundi dans ses efforts de réformes administratives et de décentralisation pour rendre accessibles l'information administrative et les services publics ;
- Aider le Burundi à ratifier les instruments internationaux et à les mettre en œuvre afin de promouvoir l'accès à l'information administrative et aux services publics ;
- Soutenir le Burundi dans ses efforts de modernisation de l'accès à l'information en général par les technologies de l'information et de la communication afin de rendre accessibles l'information administrative et les services publics.

Bibliographie

1. Ouvrages, thèses, mémoires, rapports et articles
2. Battisti M., « La politique d'archivage, une affaire de dirigeants ? Bien sûr ! », CRPA, Paris, Mars 2011
3. BOILLAT P. et LEYENBERGER S., « *L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe* » ; in *Revue française d'administration publique* ; 2008/1 - n° 125
4. Cartier-Bresson J., Banque Mondiale, la corruption et la gouvernance, *Revue Tiers Monde*, t. XLI, n° 161, janvier-mars 2000
5. CASTELLI B., *Les impacts urbains du recyclage de l'argent de la drogue dans la région des Andes : un état des lieux* ; ORSTOM-IRD, 1998
6. CERTI ; *Etude diagnostique sur la et la gouvernance corruption au Burundi. Rapport d'enquête*. Bujumbura ; Mai 2008.
7. Conseil de la justice administrative ; *Déclaration de services aux citoyens : Un regard critique attentif sur la justice administrative* ; Québec, mars 2005.
8. Gaetner G., *L'argent facile : dictionnaire de la corruption en France* ; Paris, Stock, 1991.
9. Kaufmann D., *Dix idées reçues sur la gouvernance et la corruption*, Banque Mondiale, 2000
10. Kaufmann D., « *Corruption: Some Myths and Facts* », in *Foreign Policy*, pp114-131, 1997
11. Nahia B. N., *De La Corruption sur L'IDE: Application sur quelques Pays MENA* ; Faculté de Sciences Economiques et Gestion de Sfax - Master en sciences économiques, 2008
12. Nimubona J. et Sebudandi C.IDAI, *Le phénomène de la corruption au Burundi. Révoltes silencieuse et résignation*, Bujumbura, Mars 2007.
13. Niyongabo E., *Etude historique de la question des réfugiés en Afrique (1960 à 1990)*, Université du Burundi, 1991

14. Olinga A.O., *Droit d'accès à l'information et transparence administrative au Cameroun*
15. *Etendue et limites du cadre normatif et institutionnel*, 21008.
16. Olinga A.O., *Droit d'accès à l'information et transparence administrative au Cameroun. Etendue et limites du cadre normatif et institutionnel*, IGC, Rapport, Octobre 2008
17. Pandonou O.V., *Problématique d'accès à l'information administrative au Bénin*; Mémoire, Université d'Abomey-Calavi.
18. Rangeon F., *L'accès à l'information administrative*; Université de Toulouse I
19. SALL M., *Gestion des affaires publiques et accès à l'information*; Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'UCAD.
20. SLIM S., *Analyse théorique macro-économique et financière de l'économie informelle. Essai de modélisation*; Faculté de droit, sciences économiques et de Gestion, Université de Nice-Sophia Antipolis, 1996
21. www.vie-publique.fr/www.oboulo.com, Le droit du citoyen d'accéder à l'information administrative

2. Lois nationales

22. www.vie-publique.fr/www.oboulo.com, Le droit du citoyen d'accéder à l'information administrative
23. Décret-loi N° 100/ 49 du 14 mars 1979 portant création du dépôt légal des archives de la République du Burundi
24. Loi N° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.
25. Loi N° 1/025 du 27 novembre 2003 régissant la presse au Burundi
26. Loi N° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes.
27. Loi N° 1/03 du 18 janvier 2005 portant ratification application de la Convention des Nations-Unies contre la corruption
28. Loi N° 1/02 du 18 janvier 2005 portant ratification de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption

29. Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale

2. Conventions internationales et régionales

30. Déclaration Universelle des droits de l'homme ; 10 décembre 1948
31. Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels ; 16 décembre 1966
32. Pacte international des droits civils et politiques ; 16 décembre 1966
33. Déclaration sur le progrès et développement dans le domaine social, 11 décembre 1969
34. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965
35. Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, 14 décembre 1960
36. Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, 29 décembre 1958
37. Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, Septembre 1990
38. Principes de base relatifs au rôle du barreau, Septembre 1990
39. Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, Septembre 1990
40. Déclaration du millénaire, 8 septembre 2000
41. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples,
42. Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ;
43. Charte du Service Public en Afrique adoptée le 6 février 2001
44. Charte Africaine des Valeurs et Principes du Service Public et de l'Administration en Afrique, adoptée le 2è juillet 2010
45. Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique ; 2003
46. Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics,

47. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement